

Paola Giannoni

**Condizione
giovanile e
disuguaglianze
sociali
in differenti
modelli
di welfare state**

**Un'analisi comparata
tra i casi di Milano e Vienna**

Inequality: disuguaglianze e politiche sociali

3

Collana diretta da

Stefano Poli
(Università di Genova)

Comitato scientifico

Mauro Palumbo Luca Argentin
(Università di Genova) (Università di Milano-Bicocca)

Claudio Torrigiani Luca del Luca Picione
(Università di Genova) (Università Federico II)

Andrea Pirni Amalia Caputo
(Università di Genova) (Università Federico II)

Luca Raffini Beba Molinari
(Università di Genova) (Università della Calabria)

Valeria Pandolfini Simona Gozzo
(Università di Genova) (Università di Catania)

Cecilia Capozzi Lorenzo Viviani
(Università di Genova) (Università di Pisa)

Carlo Baroni Rita Bichi
(Instituts d'études politiques) (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Yury Kazepov Agostino Petrillo
(Universität Wien) (Politecnico di Milano)

Elise Tenret
(IRISSO Université Paris Dauphine)

Paola Giannoni

**Condizione
giovanile e
disuguaglianze
sociali
in differenti
modelli
di welfare state**
Un'analisi comparata
tra i casi di Milano e Vienna



è il marchio editoriale dell'Università di Genova



**Università
di Genova**



*Il presente volume è stato sottoposto a double blind peer-review
secondo i criteri stabiliti dal protocollo UPI*

© 2025 GUP

I contenuti del presente volume sono pubblicati con la licenza
Creative commons 4.0 International Attribution-NonCommercial-ShareAlike.



Alcuni diritti sono riservati

ISBN 978-88-3618-306-7
e-ISBN (pdf) 978-88-3618-307-4

Pubblicato a febbraio 2025

Realizzazione Editoriale
GENOVA UNIVERSITY PRESS
Via Balbi 5, 16126 Genova
Tel. 010 20951558
e-mail: gup@unige.it
<https://gup.unige.it>

Stampato presso
Settore graphic design e centro stampa
dell'Università di Genova

INDICE

Prefazione	9
Introduzione. Cambiamenti nella condizione giovanile	11
Nota metodologica. Una ricerca sull'implementazione delle politiche giovanili dell'UE dal nazionale al locale	15
PARTE PRIMA	
<i>Politiche giovanili e regimi di welfare state in Europa</i>	
1. Scelte strategiche dell'UE nel processo di programmazione delle politiche giovanili	20
1.1 Che cos'è e cosa fa l'Unione Europea?	20
1.2 La nascita delle politiche giovanili dell'UE	23
1.3 Evoluzione delle politiche giovanili nei primi anni 2000	26
1.4 La Programmazione comunitaria 2007-2013	28
1.5 La Programmazione comunitaria 2014-2020	32
1.6 La Programmazione comunitaria 2021-2027: quali prospettive?	36
2. Welfare state e popolazione giovanile tra centro-nord e sud Europa	40
2.1 Evoluzione del welfare state in Europa	40
2.2 Classificazione dei modelli di welfare state	42
2.3 Il regime di welfare familistico	46
2.3.1 La popolazione giovanile italiana	48
2.3.2 Disoccupazione giovanile e fenomeno NEET in Italia	52
2.4 Il regime di welfare conservatore-corporativo	59
2.4.1 La popolazione giovanile austriaca	60
2.4.2 Disoccupazione giovanile e fenomeno NEET in Austria	65

PARTE SECONDA

Analisi delle politiche del mercato del lavoro per i giovani tra Italia e Austria: i casi di Milano e Vienna

3. Politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità dei giovani: considerazioni dai casi studio	72
3.1 Garanzia Giovani in Italia: successi e sfide della prima attuazione del programma	72
3.2 Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano: il conteso socioeconomico	74
3.3 NextGenerationEU in Lombardia: strategie e progetti dal nazionale al locale	78
3.4 Garanzia Giovani in Austria: un approccio integrato per contrastare la disoccupazione giovanile	82
3.5 Il contesto viennese: tra stabilità politica e innovazione	86
3.6 La strategia austriaca per la gioventù e le specificità della Città di Vienna	89
4. Il punto di vista di decisori ed esperti delle politiche giovanili	91
4.1 Il mercato del lavoro italiano: una sfida per i giovani	91
4.2 Istruzione, formazione e occupazione giovanile nel sistema duale austriaco	94
4.3 Decentramento e disparità territoriali: l'impatto sulle politiche giovanili in Italia	99
4.4 Integrazione delle politiche a livello regionale e locale: il ruolo dell'AMS	102
4.5 Garanzia Giovani: criticità nella presa in carico dei destinatari nel contesto italiano	104
4.6 La personalizzazione dei servizi nel contesto austriaco: <i>Youth Coaching</i>	107
4.7 Criticità e prospettive del sistema di valutazione delle politiche giovanili in Italia	109
4.8 Il modello austriaco di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro giovanile	112
Conclusioni. La logica della comparazione	115
Bibliografia	118

Prefazione

Stefano Poli

Dipartimento di Scienze della Formazione, Università di Genova

Negli ultimi decenni, la disoccupazione giovanile e il fenomeno dei Not in Education, Employment or Training (NEET) sono emersi come una delle sfide più urgenti e complesse da affrontare per l'Unione Europea, con conseguenze non solo economiche ma anche sociali per i giovani e la società nel suo complesso, evidenziando le intersezioni tra fattori istituzionali e culturali che influenzano i percorsi di transizione verso il mercato del lavoro.

Le politiche dell'UE hanno implicazioni dirette sulle strategie nazionali, sulla scelta delle tematiche e degli obiettivi prioritari che i singoli stati si prefiggono in funzione del proprio sviluppo, riflettendo le tendenze strutturali e le politiche economiche adottate dai diversi governi. Esaminare la declinazione delle politiche del mercato del lavoro destinate ai giovani nei contesti nazionali si rivela, dunque, essenziale per valutare l'efficacia delle strategie di intervento e identificare i punti di forza e di debolezza nella configurazione territoriale di tali misure. In particolare, alla luce dell'attuale contesto, caratterizzato da rapidi cambiamenti tecnologici e mutevoli sfide sorte a seguito della crisi pandemica e dei conflitti in atto, risulta fondamentale garantire ai giovani l'accesso a opportunità di occupazione e formazione qualificata, attraverso l'attivazione di politiche del lavoro inclusive e orientate al futuro, in grado di adattarsi ai continui mutamenti economici e sociali.

Partendo da tali premesse, il volume intende esplorare la ricezione e l'attuazione delle politiche dell'UE destinate ai giovani in differenti contesti nazionali e regionali/locali, mostrando come la declinazione di un medesimo programma (sovranaZIONALE) all'interno di differenti modelli di welfare possa generare risultati diversi, rischiando in alcuni casi di enfatizzare le disuguaglianze sociali piuttosto che ridurle.

A tal proposito, vengono presentati i risultati di una ricerca empirica, volta a esplorare le politiche attive del lavoro destinate ai giovani, tramite un'analisi com-

parata condotta su due realtà ‘avanzate’ del sistema italiano e austriaco, Milano e Vienna, esaminando i sistemi di transizione scuola-lavoro, i modelli familiari e le politiche sociali attuate nei diversi contesti. La specificità e le implicazioni dell’oggetto di studio hanno richiesto, infatti, di approfondire il volume da diversi punti di vista, così da cogliere la complessità dell’integrazione giovanile rispetto al mercato del lavoro guardando alle diverse istituzioni che lo influenzano (scuola, politiche sociali, famiglia e mercato), rifiutando le narrazioni neoliberali incentrate sull’attivazione del *workfare* e sulla responsabilità individuale che portano a etichettare e ‘incolpare’ soprattutto i giovani dei loro insuccessi, quanto piuttosto evidenziando le carenze che, a livello istituzionale, impediscono una completa integrazione tra politiche giovanili e dinamiche della domanda economica di lavoro, soprattutto per coloro che si trovano in condizione di marginalità sociale. L’esclusione dei giovani dal mercato del lavoro e dall’istruzione non solo mina il loro benessere individuale, ma può anche avere gravi ripercussioni sul tessuto sociale nel suo complesso, contribuendo alla perpetuazione delle disuguaglianze e all’instabilità economica.

Il volume rappresenta pertanto un contributo significativo allo studio delle politiche giovanili, mettendo in luce le sfide e le opportunità cui i giovani devono far fronte nella transizione verso il mercato del lavoro, evidenziando la necessità di affrontare le disuguaglianze sociali tramite un approccio olistico e collaborativo che coinvolga istituzioni, imprese, parti sociali e comunità locali nella definizione di politiche pubbliche mirate, volte a promuovere l’inclusione sociale e a creare opportunità di lavoro concrete per i giovani.

Introduzione

Cambiamenti nella condizione giovanile

Il concetto di ‘giovani adulti’ ha avuto origine in risposta a cambiamenti socio-economici che hanno profondamente influenzato i paradigmi sociali. Se in passato le fasi di vita erano scandite da chiari passaggi con una cadenza temporale prevedibile, oggi queste fasi appaiono, invece, sempre più sovrapposte e sfumate e rischiano di trasformare la gioventù, come già osservava Cavalli (1980) negli anni Ottanta, da un processo reversibile a una condizione stabile. A partire dagli anni Settanta, con l’uscita dalla società salariale, l’aumento dei tassi di istruzione e l’aggravarsi della crisi economica, la fase giovanile ha infatti subito un ‘prolungamento’ (Cavalli, Galland, 1993). A tal proposito, l’espressione ‘giovani adulti’ indica non solo la mancata simultaneità tra fasi di vita ed età anagrafica, ma anche il venir meno della corrispondenza tra transizioni e passaggi di status lungo l’intero corso di vita (Arnett, 2000), sottolineando la sfida che intercorre nella transizione tra adolescenza e vita adulta (Facchini, Rampazi, 2009; Pitti, Tuorto, 2021).

Le tappe considerate fondamentali per il passaggio alla condizione di adulto spesso non vengono intraprese, vengono protratte nel tempo o affrontate solo in parte (Biggart *et al.*, 2008; Benasso, 2013). Ciò sottolinea la necessità di superare l’approccio tradizionale lineare che, adottando soglie di transizione chiare e prevedibili, non si rivela più adatto ad analizzare una generazione che si distingue per percorsi sempre più de-standardizzati, incerti e che non seguono un andamento sequenziale (Brückner, Mayer, 2005), comportando una frammentazione delle esperienze, del tempo e delle biografie dei giovani adulti (Leccardi, 2010). Questa frammentazione si associa a un contesto sociale ed economico di rischio e incertezza generalizzata (Beck, 1992; Giddens, 1991; Bauman, 2000) che, contribuendo a delineare le possibilità e i vincoli entro cui le nuove generazioni possono sviluppare i propri percorsi di vita, ne influenza le storie, le aspirazioni e le scelte (Pandolfini *et al.*, 2022).

In tale scenario, la precarizzazione e dualizzazione del mercato del lavoro (Standing, 2009; Standing, 2011) hanno avuto un impatto considerevole sulla posizione dei giovani che, in qualità di outsider, si vedono riconosciute minori tutele e garanzie (Lindbeck, Snower, 2001; Rueda, 2007). Ciò comporta un ritardo nell'acquisizione dell'autonomia economica, abitativa e familiare, contribuendo a definire la gioventù come un periodo di semidipendenza, seguito da un ingresso sempre più posticipato nell'età adulta (Furlong, Cartmel, 2007; Hayford, Furstenberg, 2008). In particolare, la Grande Recessione e la più recente pandemia Covid-19, hanno rappresentato sfide senza precedenti, con ricadute significative sull'economia globale, evidenziando le fragilità del sistema economico e contribuendo ad amplificare le disuguaglianze sociali. Tali crisi hanno, infatti, messo in luce come le disuguaglianze siano dovute a una molteplicità di fattori, interconnessi e trasversali, che vanno oltre la tradizionale stratificazione sociale basata sulla classe di appartenenza (Poli, 2015a), rendendo complesso agire in ottica preventiva per ridurle.

A livello europeo, queste sfide economiche e sociali hanno colpito particolarmente i gruppi più vulnerabili, tra cui i giovani (Sergi, Barberis, 2017), che si trovano ad affrontare limitazioni nelle opportunità occupazionali e formative al momento del loro ingresso nel mercato del lavoro (De Luigi, Rizza, 2011), comportando un conseguente aumento dei tassi di disoccupazione giovanile e di NEET. L'Unione Europea è dunque chiamata ad affrontare queste sfide attraverso politiche mirate, volte a fornire sostegno ai giovani, tramite interventi che promuovano inclusione sociale, istruzione e formazione professionale, nonché opportunità di lavoro e autoimprenditorialità. Tuttavia, tra gli stati membri dell'UE si registrano forti disparità quanto a tassi di disoccupazione giovanile e di NEET, soprattutto tra i Paesi dell'area mediterranea, che presentano i valori più elevati, e quelli del centro-nord, che riportano invece dati inferiori alla media europea, contribuendo a incrementare le disuguaglianze territoriali (Cefalo, Scandurra, 2021). Le linee guida della Commissione per la programmazione 2021-2027 enfatizzano, infatti, l'importanza di condurre studi di caso a livello regionale, così da valutare l'efficacia di determinate politiche o interventi in contesti diversi.

A tal proposito, obiettivo del presente volume è quello di valutare l'efficacia di politiche attive del lavoro volte a promuovere l'occupazione giovanile in diversi contesti territoriali, tramite l'analisi di due specifici casi di studio, considerando Italia e Austria, quali Paesi caratterizzati da differenti modelli di welfare, e Milano e Vienna, quali città rappresentative di tali contesti nazionali. Si intende pertanto approfondire la condizione giovanile, spesso non adeguatamente considerata nelle analisi su welfare e politiche sociali (Krzaklewska *et al.*, 2023), e riflettere su

quali siano gli interventi più efficaci per facilitare la transizione dei giovani dall'istruzione al lavoro, così da evidenziare punti di forza e di debolezza di ciascun modello, e offrire spunti utili per il miglioramento delle *policies*. La comparazione è stata realizzata tramite l'adozione di strumenti analitici e di indagine empirica all'interno di un approccio integrato tra metodi quantitativi e qualitativi (Amaturo, Punziano, 2016).

La Parte prima del volume, attraverso la *desk analysis* delle normative europee di riferimento e l'analisi secondaria di dati statistici, affronta l'inquadramento delle politiche giovanili dell'UE all'interno di differenti modelli di welfare state, così da definire il quadro teorico e il *frame* entro cui si colloca la ricerca. In particolare, il Capitolo 1 discute la nascita e il ruolo dell'UE, soffermandosi sulle tappe fondamentali che hanno segnato la sua evoluzione in materia di politiche giovanili, presentando la mappatura dei principali programmi sviluppati dagli anni Novanta a oggi. Il Capitolo 2 evidenzia come tali politiche si inseriscano all'interno di modelli di welfare che contribuiscono a differenziarne l'offerta. È pertanto illustrata l'evoluzione del concetto di 'stato sociale' in Europa e sono definite le principali classificazioni presenti in letteratura, analizzando nello specifico due regimi (familistico e conservatore-corporativo), così da evidenziare le differenze esistenti tra le diverse aree territoriali, anche tramite l'analisi di dati secondari.

La Parte seconda del volume presenta i risultati della ricerca empirica condotta, che ha inteso indagare i diversi aspetti delle misure di sostegno all'inserimento lavorativo dei giovani adulti definite dall'UE nella loro implementazione a livello nazionale, regionale e locale, quale risultato di un intreccio complesso tra economia, società, mercato del lavoro, educazione e sistemi formativi. Il Capitolo 3 considera, nello specifico, il Programma Europeo Garanzia Giovani, analizzando la declinazione di tale politica attiva nei contesti territoriali di riferimento, esaminando i dati emersi dai rapporti di valutazione sull'attuazione della prima programmazione della misura e considerando il nuovo programma 'rafforzato', implementato negli specifici casi di Milano e Vienna. Il Capitolo 4 presenta i risultati dell'analisi comparata realizzata tramite interviste qualitative che hanno coinvolto testimoni qualificati in qualità di esperti e decisori delle politiche giovanili, volta a indagare l'intero ciclo della *policy*, dai processi di implementazione agli strumenti di monitoraggio e valutazione adottati, facendo emergere, nei diversi contesti territoriali, punti di forza e criticità. Le interviste hanno permesso di cogliere il punto di vista degli attori delle politiche in oggetto, così da poter comparare la loro percezione rispetto al sistema, come definito dalla normativa.

Infine, le conclusioni offrono spunti di riflessione, evidenziando gli aspetti rilevanti emersi dalla comparazione in ottica di trasferibilità di buone pratiche, individuando aspetti che potrebbero migliorare la futura pianificazione di queste politiche, in particolare rispetto alle sfide di coinvolgimento e attivazione dell'utenza più svantaggiata, rappresentata dai NEET fragili.

Nota metodologica

Una ricerca sull'implementazione delle politiche giovanili dell'UE dal nazionale al locale

Il volume intende affrontare il tema delle politiche giovanili emanate dall'UE con specifico riferimento alle misure di sostegno per l'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati e NEET, evidenziando punti di forza e criticità insiti nei modelli di programmazione e integrazione tra mercato del lavoro, istruzione, formazione professionale e politiche sociali. Obiettivo della ricerca è stato infatti quello di indagare la ricezione di tali interventi in differenti contesti socioeconomici, analizzando quali siano stati i risultati (attesi e non attesi) delle politiche implementate, anche in relazione a fenomeni di cambiamento sociale, quali la de-standardizzazione dei corsi di vita dei giovani adulti e la re-definizione del mercato del lavoro e delle competenze.

A tal proposito, è stata dapprima analizzata la normativa europea che regola le politiche giovanili, ricostruendo l'evoluzione della programmazione dell'UE in materia e individuando le principali *policies* destinate a giovani disoccupati e NEET. Tali politiche, pur essendo delineate a livello comunitario, vengono declinate e implementate nei diversi contesti nazionali che presentano differenze significative quanto a organizzazione sociale ed economica, oltreché a programmi e politiche pubbliche volte a fornire una rete di sicurezza sociale per i giovani adulti. Definendo i principali modelli di welfare state europei, infatti, emergono forti disparità tra i Paesi dell'area mediterranea e quelli del centro-nord Europa. Sono stati pertanto individuati, tramite un campionamento teorico (Glaser, Strauss, 2009; Dogan, Pelassy, 1983), i contesti territoriali di Italia e Austria che, pur presentando differenti regimi di welfare, sono accomunati da condizioni esterne simili (Boczy, Cordini, 2020), in quanto sono entrambi stati membri dell'UE, con mercati aperti alla globalizzazione, inseriti nel piano di sviluppo socioeconomico europeo, e caratterizzati da disuguaglianze regionali, oltre ad aver risentito degli effetti di crisi economiche, quali la Grande Recessione e la pandemia Covid-19.

Sono state quindi indagate le politiche del lavoro destinate ai giovani definite a livello europeo e, tramite una comparazione, la loro ricezione nel contesto italiano e austriaco, dapprima attraverso un'analisi quantitativa, considerando dati secondari da fonti statistiche ufficiali e, successivamente, attraverso un'analisi qualitativa tramite interviste a testimoni qualificati (De Lillo, 2010), così da indagare la ricezione delle medesime politiche a livello nazionale, regionale e locale. Le fasi del disegno di ricerca si sono dunque influenzate a vicenda grazie all'integrazione di dati quantitativi e qualitativi, strutturando, sul piano metodologico, l'intero processo analitico in maniera integrata (Leavy, 2017). In particolare, è stato adottato un disegno *mixed methods* di tipo sequenziale esplicativo (Creswell, Plano Clark, 2007) che, prendendo avvio da una prima fase di ricerca quantitativa, ha sviluppato un *follow-up* attraverso una seconda fase qualitativa.

Per la selezione dei casi di studio sono stati definiti specifici criteri di ricerca, facendo attenzione agli aspetti di tipo attuativo che possono aver favorito o ostacolato l'implementazione delle politiche a livello territoriale, prevedendo: la mappatura e analisi delle politiche giovanili a livello regionale e locale; la selezione dei casi e lo sviluppo del quadro di ricerca; la definizione delle domande valutative per la descrizione e il confronto degli studi di caso. Nello specifico, sono state selezionate le aree territoriali di Milano e Vienna, che risultano omogenee (Cordini *et al.*, 2022), in quanto metropoli con oltre un milione di abitanti, basate sui servizi del terziario avanzato e della finanza, inserite nel *network* delle *global cities*, dato il grado di interazione nell'economia mondiale. Si tratta dunque di un'analisi comparativa sia a livello geografico, inter-nazionale (Italia e Austria) e inter-regionale (Milano e Vienna), sia a livello di *policy*, evidenziando i diversi interventi relativi all'inserimento occupazionale dei giovani rispetto alle dinamiche del mercato del lavoro locale.

La mappatura dei casi di studio ha permesso di approfondire l'analisi delle politiche attuate nelle differenti aree selezionate, e la successiva comparazione ha consentito di poter identificare modelli, reti attivate, livelli di trasferibilità delle *best practices* nell'integrazione tra politiche giovanili destinate all'inserimento lavorativo, sistema educativo e formativo. Lo scopo è stato quello di indagare come da direzioni sovranazionali, si siano diffusi modelli specifici di implementazione e attuazione delle politiche a livello nazionale e regionale/locale.

La mappatura dei testimoni qualificati più idonei per la ricerca è stata condotta, sia per l'Italia sia per l'Austria, a seguito di un approfondito esame del contesto di riferimento e grazie al confronto con esperti di politiche giovanili nei due ambiti territoriali, così da definire le principali e più rilevanti istitu-

zioni da coinvolgere e i relativi attori-chiave da intervistare. Successivamente, con la tecnica ‘a valanga’, alcuni intervistati hanno fornito il nominativo di altri soggetti significativi ai fini dell’analisi. In particolare, nella sua fase empirica, la ricerca ha coinvolto esperti e decisori delle principali istituzioni responsabili della programmazione, implementazione e valutazione delle politiche giovanili: enti amministrativi territoriali/federali, università ed enti pubblici di ricerca di rilevanza nazionale e regionale, ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, servizi pubblici per l’impiego, uffici di coordinamento, parti sociali e centri di formazione¹.

Lo strumento dell’intervista, inteso come «un atto di interrogazione sbilanciato sul versante dell’ascolto» (Palumbo, Garbarino, 2006, p. 193) ha permesso, proprio per il grado di interazione e profondità di analisi, di articolare al meglio la flessibilità richiesta con un livello medio di direttività e strutturazione (Bichi, 2007). Nel dettaglio, le interviste semistrutturate si sono focalizzate sull’implementazione delle politiche giovanili, sul grado di copertura rispetto ai bisogni del contesto regionale/locale e alla presa in carico dei destinatari, sull’integrazione dei diversi servizi erogati (orientamento, inserimenti occupazionali, reinserimento in percorsi educativi o formativi, sostegno all’autoimprenditorialità) e sugli strumenti di monitoraggio e valutazione adottati. Mediante la raccolta delle opinioni di decisori ed esperti è stato pertanto possibile comparare le differenti percezioni e i significati assegnati alle politiche considerate. L’analisi ha inoltre messo in luce i diversi gradi in cui il sistema educativo-formativo si interfaccia con il mercato del lavoro e le sinergie esistenti tra le strategie di programmazione dell’UE e i contesti socioeconomici in cui sono sviluppate.

L’adozione di un orizzonte metodologico integrato, tramite la triangolazione dei dati, ha permesso di evidenziare i punti di forza e di debolezza insiti nell’implementazione delle politiche giovanili, facendo emergere la complessità delle diverse reti e dei diversi modelli adottati a livello territoriale. I casi

¹ La codifica delle interviste ai testimoni qualificati, realizzate nel periodo giugno 2021 gennaio 2022, è stata definita in base ai seguenti criteri: ‘E’ o ‘D’ a indicare se il rispondente è esperto o decisore politico; ‘IT’ o ‘AT’ in riferimento al contesto nazionale dei soggetti intervistati (rispettivamente Italia o Austria); ‘N’ o ‘RL’ in base alla declinazione territoriale di riferimento (livello nazionale o regionale-locale); attribuzione di un numero progressivo di riferimento. Le interviste ai testimoni qualificati austriaci sono state condotte in lingua inglese e la trascrizione verbatim, riportata nel capitolo 4, è stata pertanto tradotta in lingua italiana.

di studio presi in esame, attraverso una selezione mirata degli interlocutori, hanno consentito una narrazione delle politiche dal punto di vista degli attori che contribuiscono a definirle, mostrando gli aspetti che possono migliorare o indebolire l'efficacia degli interventi.

PARTE PRIMA
POLITICHE GIOVANILI E REGIMI
DI WELFARE STATE IN EUROPA

1. Scelte strategiche dell'UE nel processo di programmazione delle politiche giovanili

1.1 Che cos'è e cosa fa l'Unione Europea?

L'Unione Europea è un'organizzazione internazionale, caratterizzata da una combinazione di elementi sovranazionali e intergovernativi, composta da 27 stati membri, uniti in una struttura economica e politica, che operano collettivamente attraverso un sistema decisionale istituzionalizzato, al fine di perseguire obiettivi comuni. Entrando a far parte dell'UE, non solo si sottoscrivono i trattati, la legislazione e le norme, ma si condividono anche un insieme di valori, basati sulla democrazia, sui diritti umani e sui principi di giustizia sociale (Cini, Borragán, 2019). Il suo processo costitutivo ha avuto inizio negli anni Cinquanta, con l'obiettivo di promuovere la pace, la stabilità e la prosperità in Europa a seguito della seconda guerra mondiale, fino ad affermarsi, attraverso una serie di fasi evolutive, come una delle organizzazioni internazionali più influenti al mondo.

La sua nascita formale è associata al Trattato di Parigi del 1951 che ha dato origine alla CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio)¹, prima organizzazione sovranazionale dell'Europa moderna che ha avuto il compito di regolare la produzione e la distribuzione di carbone e acciaio tra i suoi membri per favorire la cooperazione economica. Successivamente, nel 1957, sono stati firmati i Trattati

¹ La CECA, unione economica tra sei Paesi (Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Germania Occidentale) istituita con il Trattato di Parigi firmato il 18 aprile 1951, ha rappresentato un obiettivo significativo verso l'integrazione europea e ha gettato le basi per la creazione di ulteriori organizzazioni internazionali, quali la CEE (Comunità Economica Europea) e l'UE (Unione Europea), che si sono sviluppate negli anni successivi. La CECA ha operato fino al 2002, anno in cui è terminato il suo trattato istitutivo e le sue funzioni sono state assorbite dall'UE.

di Roma che hanno dato vita alla CEE (Comunità Economica Europea) e all'EURATOM (Comunità Europea dell'Energia Atomica), rappresentando un passo importante verso un'ulteriore integrazione europea, andando oltre la cooperazione economica e aprendo la strada a una maggiore cooperazione politica ed entità sovranazionali (Hix, Høyland, 2022). Nel corso degli anni, queste istituzioni sono state integrate con altre iniziative di cooperazione culminate, nel 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nella creazione dell'Unione Europea.

La politica dell'UE nasce come risultato dell'interazione di una serie di attori e organi. Primo tra questi, quello che viene definito 'triangolo istituzionale', è costituito dalla Commissione Europea, dal Parlamento Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea (McCormick, 2020). Queste istituzioni centrali che guidano l'UE, insieme alla Corte di Giustizia dell'Unione, che promuove i diritti umani, la giustizia e la tutela legale, e alla Banca Centrale Europea, che svolge un ruolo cruciale nell'assicurare la stabilità dei prezzi e la gestione economica della politica monetaria, formano un nesso per il processo decisionale in una gamma ormai estremamente ampia di aree politiche, intervenendo nelle scelte e nella promulgazione di leggi, raccomandazioni e regolamenti che afferiscono a ciascun stato membro. Inoltre, molti altri attori, nazionali e subnazionali, compresi i gruppi di interesse, rivestono un ruolo importante, e le funzioni, le responsabilità e gli obblighi che esercitano dipendono dalle norme specifiche che si applicano alla politica in esame (McGowan, Phinnemore, 2015). Gli stati membri, in particolare, ricoprono una posizione privilegiata all'interno dell'UE in quanto possono modificarne il quadro istituzionale generale, attraverso la riforma dei trattati, o ritirarsi dall'Unione, come avvenuto nel 2016 con la Brexit².

Per cogliere le interazioni tra l'Unione Europea e gli stati membri, i Paesi terzi o candidati, si fa riferimento al concetto di 'europeizzazione' (Börzel, Panke 2019; Radaelli, 2004), diventato un tema prioritario nello studio dell'integrazione europea. In letteratura, si possono distinguere principalmente due diversi modelli di europeizzazione: 'dall'alto verso il basso' e 'dal basso verso l'alto'. La prospettiva *top-down* si concentra sul modo in cui l'UE influenza le istituzioni e le politiche pubbliche degli stati membri (Buller, Gamble, 2002; Dyson, Goetz, 2003); mentre la prospettiva *bottom-up* analizza come gli stati membri e gli altri attori nazionali danno forma ai processi politici dell'UE (Bache, Marshall, 2004; Schmidt, 2009).

² Il termine 'Brexit' fa riferimento alla decisione del Regno Unito di recedere dall'UE, avvenuta a seguito del risultato del referendum tenutosi il 23 giugno 2016. La maggioranza dei votanti ha scelto di uscire dall'UE, con il 51,9% dei voti a favore. Il Regno Unito ha ufficialmente posto fine all'adesione all'UE il 31 gennaio 2020.

Le principali aree di cooperazione e integrazione all'interno dell'Unione Europea includono la creazione di un mercato comune in cui persone, merci, servizi e capitali possono circolare liberamente tra gli stati membri, portando a un aumento degli scambi commerciali e dell'interconnessione economica, anche grazie all'adozione dell'euro quale moneta comune³. In particolare, attraverso i Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei), l'UE offre programmi di finanziamento e sostegno per progetti che promuovono la ricerca, lo sviluppo, l'istruzione, l'occupazione e la cultura. I Fondi SIE sono strumenti finanziari creati per ridurre le disuguaglianze economiche e sociali tra le diverse regioni europee, promuovendo lo sviluppo sostenibile e la convergenza tra le economie degli stati membri. Questi fondi sono parte integrante della politica di coesione dell'UE e mirano a garantire che tutti i Paesi possano beneficiare delle opportunità offerte dal mercato unico europeo. In particolare, i fondi strutturali e di investimento dell'UE includono:

- FSE (Fondo Sociale Europeo), sostiene l'occupazione, l'inclusione sociale e la formazione, finanziando progetti che mirano a migliorare le competenze dei lavoratori, promuovere l'occupazione giovanile, combattere la disoccupazione e favorire l'integrazione sociale;
- FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), finanzia progetti che contribuiscono a uno sviluppo 'armonioso e bilanciato' dell'UE, per ridurre le disparità economiche tra le regioni. Le risorse del FESR sono destinate a migliorare le infrastrutture, sostenere la creazione di posti di lavoro e promuovere l'innovazione e la transizione verso un'economia sostenibile;
- FC (Fondo di Coesione), fornisce sostegno finanziario ai Paesi membri con reddito pro capite inferiore alla media UE. Le risorse del fondo sono destinate a progetti infrastrutturali, legati ai trasporti e all'ambiente, al fine di ridurre le disparità regionali e contribuire alla coesione economica;
- FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), favorisce lo sviluppo, promuovendo l'innovazione agricola, la tutela dell'ambiente, la diversificazione economica e il miglioramento della qualità della vita nelle comunità rurali;
- FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), promuove pratiche di pesca sostenibile attraverso misure volte a proteggere gli ecosistemi marini e a

³ L'euro è stato introdotto come moneta fisica comune dell'UE il 1° gennaio 2002 ed è attualmente utilizzato da 19 dei suoi stati membri come valuta ufficiale. L'introduzione dell'euro e la creazione dell'Eurozona ha avuto un impatto significativo sull'integrazione economica tra i Paesi membri dell'UE.

garantire che le risorse ittiche siano gestite in modo responsabile, promuovendo la diversificazione economica, la creazione di posti di lavoro e l'innovazione.

Oltre ai fondi strutturali, sono presenti programmi comunitari che hanno l'obiettivo di attuare le politiche dell'UE su varie aree tematiche, quali l'innovazione, l'istruzione, l'occupazione giovanile, l'energia e l'ambiente, gestiti direttamente dalla Commissione Europea attraverso le sue direzioni generali o agenzie esecutive, su fondi specifici di finanziamento pluriennali, definiti nel bilancio di ciascuna programmazione e declinati poi a livello nazionale e regionale, con l'obiettivo di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile, contribuendo alla riduzione delle disparità economiche e sociali tra gli stati membri.

A tal proposito, l'UE sviluppa politiche comuni in vari settori che, una volta concordate, vengono adottate, in quanto competenza dei governi nazionali, da tutti gli stati membri. In particolare, in risposta alle esigenze e alle sfide emerse in Europa, sono state sviluppate specifiche politiche giovanili, che rappresentano un insieme di iniziative e programmi di sostegno in diversi ambiti, quali istruzione e formazione, occupazione, partecipazione attiva alla vita democratica e alla società civile, mobilità, salute e benessere, autonomia abitativa, cultura e creatività. L'obiettivo generale di tali politiche è quello di migliorare le opportunità e la qualità della vita dei giovani in Europa, promuovendo al contempo i valori di democrazia, tolleranza e solidarietà dell'UE. Le politiche giovanili ricadono nell'ambito di competenza di ciascun stato membro e coinvolgono le parti interessate, attraverso vari programmi e iniziative a livello nazionale, regionale e locale, con un impatto concreto sulla vita dei giovani cittadini europei.

1.2 La nascita delle politiche giovanili dell'UE

Le politiche giovanili dell'Unione Europea si sono sviluppate nel corso degli anni attraverso una serie di processi, consultazioni e iniziative volte a rispondere alle sfide che i giovani sono stati chiamati ad affrontare. Attraverso le strategie e i programmi quadro, l'UE stabilisce i principi e gli obiettivi da perseguire, declinati poi a livello nazionale da ciascun stato membro.

Per quanto concerne la progettazione e attuazione delle politiche giovanili, a partire dalla fine degli anni Ottanta e negli anni Novanta, si è assistito a una crescente attenzione e consapevolezza riguardo alle esigenze e alle sfide che i giovani dovevano affrontare rispetto a problematiche emergenti. Nel 1988 ha preso avvio il primo programma comunitario specificatamente rivolto ai giovani di età compre-

sa tra i 15 e i 25 anni, Gioventù per l'Europa (*Youth for Europe*)⁴, volto a favorire la mobilità giovanile e a sostenere progetti di scambio, formazione e sviluppo di competenze, promuovendo l'interculturalità tra i giovani europei. Tale programma è stato successivamente rinnovato e ampliato dal 1995 al 1999, includendo ulteriori iniziative di sostegno alla mobilità e alla cooperazione giovanile, attraverso finanziamenti e opportunità di apprendimento non formale.

Negli anni Novanta, con il Trattato di Maastricht⁵, venne esplicitata per la prima volta la problematica giovanile, facendo riferimento allo «sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra stati membri, nonché le loro diversità culturali e linguistiche, favorendo la mobilità degli studenti e degli insegnanti e promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio» (Articolo 126). Successivamente, con la risoluzione del Consiglio del 1992 sulla trasparenza delle qualifiche professionali⁶ e quella del 1996 sulla trasparenza dei certificati di formazione professionale⁷ si invitavano gli stati membri a promuovere il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche in tutta l'UE, segnando un importante traguardo nell'ambito della promozione della mobilità dei giovani.

Nel 1995, inoltre, la Commissione Europea ha pubblicato il *White Paper on education and training*⁸, documento ufficiale in cui veniva evidenziata l'importanza di investire nei settori dell'istruzione e della ricerca, rafforzando le politiche di formazione, di apprendistato e di formazione continua, in quanto elementi fondamentali per il miglioramento dell'occupazione e della competitività giovanile. Il documento ha rappresentato un passo importante nella definizione delle politiche dell'Unione Europea, considerando i giovani e le organizzazioni giovanili quali attori attivi, promuovendo il loro coinvolgimento nei processi decisionali attraverso un dialogo intergenerazionale. Il

⁴ Cfr. 88/348/CE Decisione del Consiglio del 16 giugno 1988 che istituisce un programma d'azione inteso a favorire gli scambi di giovani nella Comunità Gioventù per l'Europa, in Gazzetta ufficiale n. L 158 del 25 giugno 1988, pp. 42-46.

⁵ Cfr. Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, Trattato sull'Unione Europea, Capo 3 'Istruzione, formazione professionale e gioventù'.

⁶ Cfr. Gazzetta ufficiale n. C 049 del 19 febbraio 1993, Risoluzione del Consiglio del 3 dicembre 1992 sulla trasparenza delle qualifiche.

⁷ Cfr. Gazzetta ufficiale n. C 224/7 del 1 agosto 1996, Risoluzione del Consiglio del 15 luglio 1996 sulla trasparenza delle certificazioni della formazione professionale.

⁸ Cfr. *White Paper on Education and Training – Teaching and Learning – Towards the Learning Society*. COM (95) 590 final, 29 novembre 1995.

White Paper riconosceva quindi la sfida della disoccupazione giovanile, promuovendo istruzione, formazione e opportunità di accesso al mercato del lavoro per i giovani, influenzando lo sviluppo delle politiche giovanili dell'UE nel corso degli anni successivi.

Parallelamente, sono stati introdotti il programma Leonardo Da Vinci⁹, con l'obiettivo di favorire la formazione professionale e la mobilità dei lavoratori e degli studenti nell'Unione Europea, e il programma Socrates¹⁰, creato per incentivare la cooperazione tra istituti scolastici e la comprensione interculturale tra gli studenti e gli insegnanti, caratterizzato da varie azioni chiave, tra cui: Erasmus¹¹, rivolto all'istruzione superiore, con la finalità di promuovere la mobilità degli studenti e del personale accademico universitario; Comenius, dedicato all'istruzione scolastica, con la finalità di promuovere la cooperazione tra le scuole europee, gli scambi tra studenti e insegnanti; Grundtvig, rivolto all'istruzione degli adulti, con la finalità di promuovere la cooperazione tra istituti di istruzione per gli adulti, la mobilità degli insegnanti e dei formatori, e lo sviluppo di programmi di apprendimento per gli adulti; Lingua, rivolto alle competenze linguistiche, con la finalità di promuovere l'apprendimento delle lingue attraverso progetti di cooperazione in Europa.

Con il Trattato di Amsterdam del 1997¹², che ha rappresentato un primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell'allargamento dell'Unione, viene assegnata priorità alla «promozione di politiche per i giovani». Ciò ha introdotto il riconoscimento formale della necessità di politiche dedicate per affrontare le questioni giovanili nell'agenda ufficiale dell'UE, riconoscendo il ruolo dei giovani nell'integrazione europea e l'importanza di affrontare sfide specifiche, quali la prevenzione della disoccupazione di lunga durata, il miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione e la promozione dell'autoimprenditorialità giovanile in vista della creazione di nuovi posti di lavoro (D'Arcangelo, 2008).

⁹ Cfr. Decisione n. 94/819/CE del Consiglio, del 6 dicembre 1994, in Gazzetta ufficiale n. L 340 del 6 dicembre 1994.

¹⁰ Cfr. Decisione n. 819/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 1995, che istituisce il programma d'azione comunitaria Socrates.

¹¹ Nel 2014, il programma Socrates è stato sostituito dal programma Erasmus+, che ha ampliato ulteriormente le opportunità di cooperazione e mobilità nell'ambito dell'istruzione e della formazione in Europa.

¹² Il Trattato di Amsterdam rappresenta uno dei trattati fondamentali dell'UE, è stato firmato il 2 ottobre 1997 ed è entrato in vigore il 1° maggio 1999, sottoscritto dai 15 stati membri che allora componevano l'Unione Europea.

1.3 Evoluzione delle politiche giovanili nei primi anni 2000

Le politiche giovanili, che negli anni Novanta erano incentrate perlopiù sugli incentivi alla mobilità, a partire dai primi anni 2000 si sono orientate verso la promozione dell'inclusione sociale e della cittadinanza attiva. In tale contesto, nel 2001, è stato approvato dalla Commissione il *White Paper – A new impetus for European youth*¹³ con la finalità di avviare azioni a favore della gioventù europea, proponendo un quadro rinnovato di cooperazione tra gli stati membri e una maggiore considerazione dei giovani all'interno delle politiche europee, promuovendo nuove forme di partecipazione in risposta alle sfide su tematiche quali l'istruzione, l'occupazione, la partecipazione, la povertà e l'esclusione sociale.

In particolare, il programma Gioventù (2000-2006)¹⁴ ha inteso incentivare la partecipazione dei giovani alla costruzione dell'Unione Europea che, nel 2004, è arrivata a comprendere 25 Paesi membri¹⁵ offrendo, oltre a occasioni di mobilità e scambio, opportunità di formazione al fine di favorire l'acquisizione di competenze sociali, culturali e professionali, rafforzando il senso di solidarietà e lo spirito di iniziativa imprenditoriale. Questo programma ha rappresentato un importante strumento per sostenere lo sviluppo dei giovani provenienti da diversi paesi dell'UE attraverso azioni chiave, quali: Gioventù per l'Europa, che favoriva lo scambio per promuovere l'apprendimento interculturale e la partecipazione attiva dei giovani; il Servizio volontario europeo, che consentiva di svolgere attività non profit in uno stato membro diverso da quello di residenza o in un Paese terzo, contribuendo al benessere delle comunità locali e acquisendo esperienza di vita e lavoro all'estero; Iniziative giovanili, che sostenevano progetti e iniziative innovative promosse dai giovani stessi per affrontare le sfide e le opportunità della vita quotidiana; Azioni congiunte e misure di accompagnamento, che comprendevano il sostegno finanziario per organizzazioni attive nel campo della gioventù e iniziative comuni con altri interventi comunitari, relativi all'Europa della cono-

¹³ Cfr. *A New Impetus for European Youth – White Paper COM (2001) 681 final*, 21 novembre 2001.

¹⁴ Cfr. Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria Gioventù.

¹⁵ Il 1° maggio 2004 dieci Paesi (Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) sono diventati membri a pieno titolo dell'UE, contribuendo a espandere l'Unione verso l'Europa centrale e orientale. Queste nuove adesioni hanno rappresentato un passo importante per l'integrazione europea, rafforzando la stabilità e la cooperazione all'interno dell'UE.

scenza, al fine di promuovere le attività giovanili a livello nazionale e internazionale, congiuntamente ai programmi Socrates e Leonardo.

Nel corso dei primi anni del nuovo millennio, l'UE ha quindi sviluppato strategie e piani d'azione specifici per i giovani. In particolare, la SEO (Strategia Europea per l'Occupazione), presentata nel 1997 in occasione del Consiglio Europeo di Lussemburgo, con l'obiettivo di coordinare gli sforzi di riforma dei Paesi dell'UE in materia di mercato del lavoro e politiche sociali, nel 2005 ha incentrato l'attenzione sulla lotta alla disoccupazione giovanile, richiedendo interventi urgenti nelle politiche dell'istruzione e del mercato del lavoro affinché i giovani potessero partecipare maggiormente alla società, per la crescita economica e per la coesione sociale dell'UE. Parte integrante della SEO è stata inoltre l'attivazione, nel 2005, a seguito della revisione della Strategia di Lisbona¹⁶, del Patto Europeo per i Giovani (*European Youth Pact*)¹⁷, strumento politico intersettoriale che ha avuto l'obiettivo principale di affrontare la sfida della disoccupazione giovanile e migliorare le opportunità lavorative e di formazione per i giovani in Europa.

In particolare, il Forum Europeo della Gioventù ha inteso assicurarsi che le politiche giovanili ricoprissero un ruolo prioritario nell'Agenda rinnovata, sottolineando l'importanza di adottare un Patto europeo per la gioventù, quale parte integrante del rinnovamento della Strategia di Lisbona. Il Patto europeo per la gioventù ha sottolineato, infatti, la necessità di definire un insieme di politiche e misure a favore dei giovani europei proponendo agli stati membri linee d'azione in tre settori principali: occupazione, integrazione e promozione sociale; istruzione, formazione e mobilità; conciliazione tra vita familiare e professionale.

¹⁶ La Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, adottata nel 2000, mirava a trasformare l'Europa nella più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza a livello globale entro il 2010. È stata successivamente rilanciata nel 2005 attraverso la Comunicazione al Consiglio europeo dal titolo *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la Strategia di Lisbona*, dedicando maggiore attenzione alla dimensione dell'occupazione e dell'inclusione sociale. Tuttavia, non tutti gli obiettivi sono stati pienamente raggiunti e nel 2010 la strategia è stata sostituita dalla Strategia Europa 2020 con obiettivi simili ma un focus rivolto alla crescita sostenibile, all'occupazione e all'innovazione. La Strategia di Lisbona ha rappresentato quindi una tappa significativa nella storia delle politiche economiche e di sviluppo dell'UE, ma ha subito modifiche e aggiornamenti per adattarsi alle sfide in evoluzione, soprattutto a seguito della Grande Recessione.

¹⁷ Cfr. *Resolution of the Council of 24 November 2005 on addressing the concerns of young people in Europe implementing the European Pact for Youth and promoting active citizenship*, Official Journal C 292/5 24 novembre 2005.

Inoltre, ha stabilito un quadro di cooperazione tra gli stati membri dell'UE per implementare politiche mirate, incoraggiando il coordinamento e lo scambio di buone pratiche in merito alle politiche giovanili.

Alcuni degli obiettivi prioritari dell'*European Youth Pact* includevano:

- promozione dell'occupazione giovanile, per creare nuove opportunità di lavoro e di formazione per i giovani, riducendo la disoccupazione e favorendo la transizione scuola-lavoro;
- formazione e apprendistato, con l'obiettivo di migliorare l'accesso dei giovani all'istruzione, alla formazione e agli apprendistati di alta qualità, al fine di sviluppare le loro competenze professionali;
- partecipazione giovanile, per coinvolgere i giovani nella definizione delle politiche, promuovendo dialogo e partecipazione, per il rafforzamento della cittadinanza attiva;
- prevenzione dall'esclusione sociale, con l'obiettivo di favorire l'inclusione dei giovani attraverso l'accesso a opportunità di occupazione e formazione.

Sebbene il Patto non sia più attivo, le sue tematiche e i suoi obiettivi hanno contribuito a influenzare le politiche giovanili dell'UE e le iniziative volte a migliorare le prospettive dei giovani europei.

1.4 La Programmazione comunitaria 2007-2013

Il Trattato di Lisbona¹⁸, ha introdotto una base giuridica specifica per le politiche giovanili dell'UE, sottolineando la promozione della partecipazione dei giovani alla società e il riconoscimento delle loro esigenze, contribuendo alla definizione di politiche per il loro coinvolgimento attivo (Church, Phinnemore, 2010; Calapod, Matei, 2015; Honorius, 2015; Fazekas, 2011). In particolare, gli articoli 165 e 166 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), costituiscono la base giuridica per l'azione dell'UE nel settore della gioventù, mirando a favorire la partecipazione dei giovani alla vita democratica in Europa. Tali articoli attribuiscono, infatti, all'Unione il compito di contribuire a sviluppare un'istruzione di qualità e di attuare interventi di formazione pro-

¹⁸ Il Trattato di Lisbona è stato firmato il 13 dicembre 2007 dai capi di stato e di governo dell'UE, modificando il TUE (Trattato sull'Unione Europea) e il TCE (Trattato che istituisce la Comunità Europea), ridenominato TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea). Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

fessionale, sostenendo e integrando, per quanto riguarda la programmazione didattica e l'organizzazione del sistema di istruzione, le specifiche azioni nel pieno rispetto della responsabilità degli stati membri (principio di sussidiarietà). A tal proposito sono state sviluppate diverse iniziative volte a tragguardare importanti obiettivi nel campo dell'istruzione, della mobilità, dell'integrazione e della partecipazione sociale, che hanno trovato negli anni un costante sostegno dalle istituzioni europee (Consiglio e Parlamento).

Parallelamente, l'UE ha varato il programma comunitario Gioventù in Azione (*Youth in Action* 2007-2013)¹⁹, strumento di attuazione del Libro Bianco, con l'obiettivo di ampliare le opportunità di mobilità internazionale, formazione, cooperazione e partecipazione attiva per i giovani dai 13 ai 30 anni, includendo azioni come il Servizio volontario europeo e lo scambio giovanile. Il programma *Youth in Action* ha giocato un ruolo chiave nel promuovere l'impegno dei giovani, l'interculturalità e l'apprendimento non formale all'interno dell'UE, attraverso progetti di scambio, volontariato e partecipazione civica. Questo programma ha sostituito il precedente Gioventù per l'Europa ed è stato parte integrante del Programma di apprendimento permanente dell'UE.

Nel 2010, infatti, l'Unione Europea ha adottato il quadro strategico ET2020 (*Education and Training 2020*)²⁰ con l'obiettivo di definire le priorità e le azioni per sviluppare i sistemi di istruzione e formazione dei Paesi membri. L'educazione e la formazione rappresentano un ambito cruciale nelle politiche dell'UE per migliorare la qualità dell'istruzione, la formazione professionale e le competenze dei cittadini europei, riconoscendo l'importanza di un sistema educativo e formativo di alta qualità per garantire il successo individuale, il benessere sociale e la competitività economica. Le politiche dell'UE nell'ambito dell'istruzione e della formazione mirano pertanto a promuovere l'apprendimento lungo tutto l'arco

¹⁹ Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 327/30 del 24 novembre 2006, Decisione n. 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2006, che istituisce il programma Gioventù in Azione per il periodo 2007-2013.

²⁰ Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C119/02 del 28 maggio 2009, Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET, 2020). ET2020 prende le mosse dai progressi realizzati nel quadro del precedente programma Istruzione e formazione 2010, approvato dal Consiglio Europeo di Barcellona nel marzo 2002, che ha istituito per la prima volta, nel contesto della strategia di Lisbona, un quadro solido per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione. Il successivo programma, istituito nel 2010, proponeva quindi un quadro strategico aggiornato, valido fino al 2020.

della vita, sviluppare competenze chiave e trasversali e garantire l'accesso equo a un'educazione di qualità per tutti i cittadini tramite l'adozione dell'EQF (Quadro europeo delle qualifiche), che definisce in maniera univoca i sistemi di acquisizione dei titoli scolastici e professionali in Europa rendendo più facile riconoscere e confrontare le qualifiche conseguite nei diversi Paesi e le relative certificazioni rilasciate, facilitando la mobilità transnazionale.

Tuttavia, la crisi economica del 2008 ha avuto un impatto negativo sulle condizioni del mercato del lavoro, pur con evidenti disparità territoriali tra i vari Paesi dell'UE (Kazepov, Cefalo, 2020), con un considerevole aumento dei tassi di disoccupazione giovanile e di NEET (Bell, Blanchflower, 2011; Mascherini, 2019). Ciò ha comportato conseguenze non solo temporanee, ma di lungo termine, causando 'effetti cicatrizzanti' (McQuaid, 2015) su coloro che rientravano in tali condizioni: avere un'esperienza di disoccupazione in età giovanile, infatti, aumenta le probabilità di essere disoccupati anche in una fase successiva della vita, con ripercussioni negative sulla carriera professionale (Mousteri *et al.*, 2018). Nell'*EU Youth Report*²¹ viene evidenziato che, sebbene la maggioranza dei giovani europei goda di buone condizioni di vita, sono ancora presenti importanti sfide da affrontare, quali la disoccupazione giovanile, la scarsa partecipazione all'istruzione e alla formazione, il rischio di povertà, i bassi livelli di partecipazione e rappresentanza dei giovani nel processo democratico. A tal proposito, l'UE ha intensificato negli anni successivi specifiche strategie volte a fornire risposte a tali problematiche.

In particolare, all'interno della strategia Europa 2020, è stato assegnato un ruolo prioritario al contrasto della disoccupazione giovanile e dei NEET, promuovendo iniziative quali *Youth on the Move*²² per aiutare i cinque milioni di giovani europei in cerca di occupazione ad acquisire le conoscenze, le abilità e le competenze per entrare nel mondo del lavoro, migliorando le loro prospettive educative e occupazionali, contribuendo a sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza di investire nella formazione e nell'occupazione giovanile e sostenendo l'idea che i giovani siano al centro del futuro sviluppo dell'Europa.

²¹ Cfr. *EU Youth Report (2009) – Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Youth – Investing and Empowering*. Brussels, 27 aprile 2009 SEC 549.

²² Cfr. COM (2010) 477, *Youth on the Move. Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, 15 settembre 2010.

Nel 2009, è stata inoltre adottata la Strategia Europea per la Gioventù (*EU Youth Strategy*)²³, che ha rappresentato il quadro di riferimento per la collaborazione a livello europeo sulle politiche giovanili, basata su partecipazione, sviluppo e riconoscimento dei giovani e implementata attraverso una serie di azioni, programmi e cooperazione tra i Paesi membri e le istituzioni dell'UE in vista del raggiungimento di cinque principali obiettivi: promuovere la partecipazione dei giovani alla vita democratica e sociale, incoraggiando il loro coinvolgimento nella definizione delle politiche; promuovere l'inclusione sociale e migliorare il benessere e la salute dei giovani; migliorare l'accesso a istruzione e formazione di alta qualità, valorizzando l'apprendimento informale e non formale e incentivando le opportunità di mobilità internazionale; favorire l'accesso al mercato del lavoro e l'occupazione giovanile; promuovere la sostenibilità ambientale e la partecipazione dei giovani in contesti internazionali. Questa strategia ha fornito un quadro di riferimento per l'azione dell'UE e degli stati membri in materia di politiche giovanili, riflettendo l'impegno dell'Unione nell'affrontare le sfide e nel promuovere il ruolo attivo dei giovani nella società.

Nell'ambito della Strategia Europea per la Gioventù è stato istituito nel 2010 l'*EU Youth Dialogue*, quale processo strutturato di consultazione e dialogo tra giovani e decisori politici, con l'obiettivo di coinvolgere attivamente la componente giovanile nella formulazione delle politiche e nel processo decisionale, prevedendo cicli tematici biennali durante i quali i giovani potevano condividere le loro opinioni e discutere idee, nonché influenzare l'agenda politica dell'UE su questioni relative a sostenibilità, istruzione, formazione e occupazione. Dalla sua attivazione l'*EU Youth Dialogue* ha dunque rappresentato un'importante iniziativa per favorire il coinvolgimento dei giovani nella vita pubblica e politica europea. Gli input raccolti attraverso tali cicli tematici sono stati utilizzati per definire le politiche e le iniziative dell'UE nel settore giovanile, attraverso una crescente combinazione di consapevolezza e impegno politico, gettando le basi per lo sviluppo di programmi più ampi e articolati, che hanno affrontato le esigenze dei giovani promuovendo la loro partecipazione attiva nella società (Pušnik, 2023).

²³ Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 311/1 del 19 dicembre 2009, Risoluzione del Consiglio del 27 novembre 2009 su un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù (2010-2018). La *EU Youth Strategy* è stata successivamente aggiornata nel 2019 per il periodo 2019-2027, prendendo in considerazione le nuove sfide e opportunità che i giovani devono affrontare.

1.5 La Programmazione comunitaria 2014-2020

Nel corso del tempo, le politiche giovanili dell'UE si sono evolute, in risposta alle mutevoli sfide e aspirazioni dei giovani. Sono state introdotte nuove iniziative e strategie per affrontare le esigenze emergenti che hanno indirizzato l'attenzione dell'Unione Europea verso l'attivazione di specifiche politiche del lavoro.

In risposta alla crisi economica e all'aumento dei tassi di disoccupazione giovanile e di inattività, nel 2013 è stata varata l'Iniziativa per l'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative*)²⁴ che, integrata nella programmazione del FSE, ha stanziato finanziamenti per promuovere l'occupazione e l'accesso al mercato del lavoro per i Paesi in cui i livelli di disoccupazione giovanile superavano il 25%, rappresentando una delle principali risorse finanziarie dell'UE per sostenere l'attuazione dei progetti della Garanzia per i giovani nell'ambito dell'accordo sul Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020.

Il 22 aprile 2013, a seguito del raggiungimento di livelli senza precedenti di disoccupazione giovanile, che in Europa si sono attestati al 23,5% per le persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni, ma hanno superato il 50% in alcuni stati membri come Grecia (57,9%) e Spagna (54,8%)²⁵, rischiando di delegittimare il processo politico di integrazione europea (Miró *et al.*, 2023), nella Gazzetta Ufficiale dell'UE è stata pubblicata la *Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani*²⁶, nella quale si ravvisava la necessità di istituire una specifica misura politica a livello europeo per il contrasto alla disoccupazione giovanile e a favore della promozione del capitale umano (Lahusen *et al.*, 2013). Garanzia Giovani ha preso avvio nel 2014 con l'obiettivo di contrastare la disoccupazione giovanile e garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevessero un'offerta di lavoro, formazione continua, apprendistato o stage entro un periodo di quattro mesi dall'uscita dal sistema scolastico, formativo, o in caso di disoccupazione e inattività.

La Garanzia per i giovani è parte integrante della Strategia Europea per l'Occupazione e contribuisce, secondo le raccomandazioni del Consiglio, a raggiun-

²⁴ Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile*, Strasburgo, 12 marzo 2013 COM (2013) 144 final.

²⁵ Cfr. *Youth unemployment rate from 15 to 24 years*, Eurostat, 2013.

²⁶ Cfr. *Council Recommendation of 22 April 2012 on establishing a Youth Guarantee, I (Resolutions, recommendations, and opinions)*, Official Journal of the European Union, 26 aprile 2013 C 120/1.

gere tre degli obiettivi previsti dalla Strategia Europa 2020²⁷, ovvero che il 75% delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10% e che almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale. Garanzia Giovani ha inteso in particolare incentivare «i NEET, in collaborazione con le parti sociali, a trovare un primo impiego, a fare esperienze lavorative o a proseguire gli studi o la formazione, anche attraverso l'apprendistato, intervenendo rapidamente in caso di disoccupazione» (articolo 7, 2013/C 120/01) mirando, quindi, a prevenire l'esclusione sociale dei giovani e a migliorare le loro prospettive occupazionali attraverso l'acquisizione di competenze, esperienza pratica e formazione professionale. Gli obiettivi principali di Garanzia Giovani hanno incluso: fornire ai giovani un'offerta personalizzata di occupazione, formazione, apprendistato o stage; aiutare i giovani a sviluppare competenze e qualifiche in grado di prepararli ad affrontare le sfide del mercato del lavoro; promuovere la mobilità geografica e una formazione di alta qualità, consentendo ai giovani di acquisire esperienze internazionali e sviluppare competenze trasversali; coinvolgere i giovani nella definizione delle loro prospettive occupazionali e formative; favorire il coordinamento tra gli stati membri, assicurando che l'implementazione delle misure risulti efficace. L'UE fornisce dunque sostegno finanziario e condivide le migliori pratiche per garantire il successo dell'iniziativa, mentre l'attuazione di Garanzia Giovani è di competenza dei singoli stati membri, che sviluppano Piani Operativi Nazionali (PON) per implementare e co-finanziare il Programma.

Nel 2013 è stato inoltre definito il programma Erasmus+ (2014-2020)²⁸ che rappresenta un'evoluzione del precedente programma Erasmus, includendo una serie di iniziative e opportunità aggiuntive al di là dell'istruzione superiore.

²⁷ La Strategia Europa 2020 è una strategia economica e di sviluppo a lungo termine adottata dall'Unione Europea nel 2010. Segue la Strategia di Lisbona ed è stata formulata come parte degli sforzi dell'UE per affrontare più efficacemente le sfide economiche, sociali e ambientali, per promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione a seguito della crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa a partire dal 2008. Parte integrante della Strategia Europa 2020 è stato il programma di finanziamento Horizon 2020, che ha sostenuto la ricerca e l'innovazione in vari settori scientifici e tecnologici, promuovendo al contempo la competitività economica e una crescita sostenibile. Il programma di finanziamento Horizon 2020 è stato poi sostituito dal programma Horizon Europe (2021-2027) che continua a finanziare la ricerca e l'innovazione in Europa.

²⁸ Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 347/50 del 20 dicembre 2013, Regolamento (UE) n. 1288/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione,

Obiettivo principale di Erasmus+ è stato quello di promuovere la mobilità, la cooperazione e l'apprendimento tra Paesi europei attraverso finanziamenti e sostegno a una vasta gamma di progetti e attività. Con il lancio del programma, molte delle attività offerte da *Youth in Action* sono state integrate al suo interno, ampliando ulteriormente le opportunità di mobilità, formazione e sviluppo di competenze per i giovani europei attraverso l'istruzione formale e non formale.

Garanzia Giovani ed Erasmus+ hanno rappresentato, quindi, due importanti strumenti che hanno permesso di implementare iniziative volte all'acquisizione di competenze, alla promozione di occupazione e di opportunità per i giovani. Nel complesso, l'UE ha continuato a sottolineare la necessità di investire nella formazione continua e nell'apprendimento permanente per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro (Palumbo, Pandolfini, 2019), così da fornire ai giovani le competenze necessarie per affrontare le sfide economiche, tecnologiche e sociali del futuro.

Con la Risoluzione del Consiglio del 26 novembre 2018, la Commissione ha proposto una nuova Strategia Europea per la Gioventù²⁹, nella quale venivano delineate le politiche a favore dei giovani per il periodo 2019-2027, proponendo misure in otto aree di intervento e prevedendo undici obiettivi generali, identificati dai giovani durante il sesto ciclo di *EU Youth Dialogue*. Tali obiettivi sono stati poi declinati a livello nazionale, con interventi mirati nei singoli stati membri. La strategia è stata inoltre articolata su tre principi fondamentali: mobilitare, collegare, responsabilizzare i giovani. Con 'mobilitare' si fa riferimento alla partecipazione democratica dei giovani, che gli stati membri devono promuovere, a livello civico, economico, culturale, sociale e politico, in ottica inclusiva, coinvolgendo i giovani e le organizzazioni giovanili in modo attivo nei processi decisionali, sostenendo la loro rappresentanza a livello nazionale, regionale e locale. Con 'collegare' si fa riferimento alla maggior connessione presente tra i giovani di diversi Paesi europei, essenziale per garantire migliori forme di mobilità e permettere un proficuo scambio di relazioni ed esperienze. Spetta agli stati membri garantire le opportunità di mobilità transfrontaliera, promuovendo iniziative di solidarietà, coinvolgen-

la gioventù e lo sport e che abroga le decisioni n. 1719/2006/CE, n. 1720/2006/CE e n. 1298/2008/CE.

²⁹ Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 2018/C 456/01, Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, su un quadro di cooperazione europea in materia di gioventù.

do attivamente i giovani anche nella certificazione di competenze acquisite in contesti non formali o informali. Con 'responsabilizzare' si fa riferimento al sostegno all'emancipazione dei giovani, promuovendo un'animazione socioeducativa di qualità e riconoscendo alle organizzazioni giovanili lo sviluppo di competenze e di inclusione sociale.

Successivamente, in risposta alla crisi conseguente all'emergenza Covid-19, l'UE ha lanciato il piano NextGenerationEU³⁰, strumento finanziario che costituisce il più ingente pacchetto di misure di stimolo finanziato in Europa per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia. È stato attivato nel 2020 con l'obiettivo di sostenere, a livello europeo, la ripresa economica, stimolare la crescita sostenibile e promuovere la resilienza. Anche se non specificatamente mirato ai giovani, questo fondo ha previsto investimenti significativi in settori come l'istruzione, la formazione e l'occupazione giovanile per affrontare gli impatti economici che il Covid-19 ha avuto su questa specifica fascia di popolazione.

Il fulcro di NextGenerationEU è rappresentato dal Piano per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), strumento che offre sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli stati membri dell'UE, che sono tenuti a elaborare dei piani nazionali e a rispettare i traguardi e gli obiettivi concordati e valutati dalla Commissione. Ulteriori fondi di NextGenerationEU sono stati erogati agli stati membri attraverso ulteriori programmi: REACT-EU (Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa), Orizzonte Europa, InvestEU, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale o JTF (Fondo per una transizione giusta)³¹. Una parte significativa dei fondi è stata destinata a investimenti in settori cruciali come la transizione verde (sostenibilità ambientale), la transizione digitale (digitalizzazione) e altri ambiti rilevanti per la crescita economica.

³⁰ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione. Bruxelles, 27 maggio 2020 COM (2020) 456 final.

³¹ Il finanziamento totale per NextGenerationEU ammonta a 806,9 miliardi di euro, così ripartiti: Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza: 723,8 miliardi di euro; REACT-EU: 50,6 miliardi di euro; Orizzonte Europa: 5,4 miliardi di euro; Fondo InvestEU: 6,1 miliardi di euro; Sviluppo rurale: 8,1 miliardi di euro; Fondo per una transizione giusta (JTF): 10,9 miliardi di euro; RescEU: 2 miliardi di euro (Fonte: Commissione Europea).

Alla luce delle nuove sfide economiche emerse a seguito della pandemia Covid-19, la disoccupazione giovanile e le difficoltà di accesso al mercato del lavoro hanno avuto dunque un impatto ancor più significativo sulla stabilità economica e sociale dell'UE. Ciò ha reso necessario investire ulteriormente sulle nuove generazioni attraverso il rafforzamento di istruzione, formazione e opportunità di lavoro, contribuendo alla crescita economica e alla sostenibilità dell'UE a lungo termine.

1.6 La Programmazione comunitaria 2021-2027: quali prospettive?

Nella programmazione comunitaria 2021-2027, l'UE ha continuato a sviluppare e adattare le sue politiche per rispondere alle gravi conseguenze che il Covid-19 ha avuto, soprattutto per i giovani, che sono stati uno dei gruppi più colpiti dagli effetti della pandemia (Seghezzi, 2021), con significativi impatti sia dal punto di vista socioeconomico che psicologico ed educativo, attivando importanti sforzi per sostenere il loro benessere e le loro opportunità, attraverso politiche e iniziative mirate³². A tal proposito la Garanzia Giovani Rafforzata (*Reinforced Youth Guarantee*)³³, che ne rappresenta un'evoluzione e un potenziamento, fornisce un supporto ancor più mirato e personalizzato a coloro che sono in cerca di un impiego o di un inserimento in percorsi di istruzione e formazione per facilitarne la transizione verso il mercato del lavoro. Le principali modifiche e miglioramenti apportati con la *Reinforced Youth Guarantee* includono: un'offerta più ampia di opportunità di lavoro, formazione, apprendistato o stage per i giovani, estendendo l'età dei destinatari fino a 30 anni³⁴; un percorso personalizzato che includa valutazione

³² Nella programmazione 2021-2027 il FSE+ (Fondo Sociale Europeo Plus) risulta essere il principale strumento attivato dall'UE per investire in capitale umano riunendo, con un bilancio complessivo di circa 99 miliardi di euro, quattro strumenti di finanziamento del precedente periodo di programmazione 2014-2020: FSE (Fondo Sociale Europeo), FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti), YEI (Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile) e EaSI (Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale).

³³ Cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 372/1 del 4 novembre 2020, Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

³⁴ Le misure di Garanzia Giovani Rafforzata sono state estese ai soggetti di età compresa tra i 15 e i 29 anni per la maggior parte degli stati membri (17 Paesi), la fascia d'età 15-

delle competenze, orientamento professionale e adattamento delle offerte alle esigenze individuali; un maggior supporto finanziario per l'implementazione delle politiche, garantendo maggiori risorse per i programmi di formazione, profilazione e accompagnamento al lavoro dei NEET; un coinvolgimento delle imprese e del settore privato, tramite la collaborazione con le istituzioni pubbliche per creare opportunità di apprendistato e occupazione, aiutando i giovani ad acquisire esperienza pratica nel mondo del lavoro; un coordinamento a livello nazionale e locale, enfatizzando il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego nell'attuazione dell'iniziativa, promuovendo una cooperazione efficace tra le parti interessate.

Inoltre, per il periodo 2021-2027, è stato esteso e rinnovato il programma Erasmus+³⁵, con un bilancio notevolmente aumentato, con l'obiettivo di fornire un più ampio spettro di opportunità per i giovani, inclusi studenti, apprendisti, giovani professionisti, docenti e formatori nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport. Le opportunità di mobilità, formazione, scambio e cooperazione interculturale sono al centro del programma che è articolato in diverse azioni:

- Azione Chiave 1, 'Mobilità individuale a fini di apprendimento': sostiene la mobilità degli studenti universitari e degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado per svolgere un periodo di studi o stage all'estero; fornisce opportunità di formazione e sviluppo professionale per il personale dell'istruzione e della formazione all'estero; supporta la mobilità dei giovani per partecipare a scambi, servizi volontari e progetti di partecipazione attiva;
- Azione Chiave 2, 'Cooperazione tra organizzazioni e istituzioni': sostiene la cooperazione tra organizzazioni nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport per sviluppare progetti innovativi e scambi di buone pratiche nei settori dell'istruzione superiore e dell'istruzione professionale;
- Azione Chiave 3, 'Sostegno alla definizione delle politiche e alla cooperazione': fornisce sostegno alla cooperazione politica all'interno dell'UE; promuove l'elaborazione, la diffusione e l'attuazione delle politiche nell'ambito dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport; prevede il finanziamento

24 anni è stata invece mantenuta in: Belgio, Danimarca, Irlanda, Francia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Romania e Svezia.

³⁵ Cfr. Regolamento (UE) 2021/817 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che istituisce Erasmus+: il programma dell'Unione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport e che abroga il regolamento (UE) n. 1288/2013.

di progetti che mirano a sostenere le riforme politiche, migliorare la governance nei settori correlati e promuovere la cooperazione internazionale.

Inoltre, le azioni ‘Jean Monnet’ offrono opportunità nel campo dell’istruzione superiore e sono progettate per promuovere l’insegnamento e la ricerca nell’ambito degli studi e dell’integrazione europea.

Data la crescente rilevanza che le politiche giovanili hanno assunto all’interno della nuova programmazione comunitaria, il 2022 è stato designato come Anno europeo dei giovani (*European Year of Youth*)³⁶, iniziativa promossa dall’UE per mettere in evidenza le sfide, le opportunità e le aspirazioni dei giovani in Europa, affrontando questioni prioritarie, quali l’istruzione, l’occupazione, la partecipazione civica, la salute mentale e il benessere giovanile, tramite l’organizzazione di una serie di eventi, campagne di sensibilizzazione e iniziative in risposta a tali tematiche, promuovendo un dialogo aperto. Obiettivo principale dell’*European Year of Youth* è stato proprio quello di ascoltare le voci dei giovani, comprendere le loro esigenze e aspirazioni e lavorare per creare un ambiente più favorevole per il loro sviluppo e il loro coinvolgimento attivo nella società europea.

In tale contesto, la Commissione ha adottato il Piano d’azione per i giovani (YAP, *Youth Action Plan*)³⁷ per il periodo 2022-2027, che rappresenta il primo quadro politico per un partenariato strategico con i giovani di tutto il mondo, volto a costruire un futuro più resiliente, inclusivo e sostenibile nell’ambito dell’azione esterna dell’Unione per rafforzare la dimensione internazionale della Strategia per la gioventù (Kalantaryan *et al.*, 2022).

Da quanto presentato emerge come la tematica giovanile sia sempre risultata centrale nell’agenda politica dell’UE, arrivando ad assumere, in particolare all’interno dell’ultima programmazione, un ruolo prioritario per far fronte alle nuove problematiche emergenti, incentrandosi sul contrasto alla disoccupazione e sulla

³⁶ Cfr. Gazzetta ufficiale dell’Unione europea L 462/1 del 28 dicembre 2021, Decisione (UE) 2021/2316 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 dicembre 2021 relativa a un Anno europeo dei giovani (2022).

³⁷ Cfr. *European Commission Joint Communication to the European Parliament and the Council - Youth Action Plan (YAP) in EU external action 2022 – 2027. Promoting meaningful youth participation and empowerment in EU external action for sustainable development, equality, and peace. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy Strasbourg*, 4 ottobre 2022 JOIN (2022) 53 final.

promozione di una «migliore e stabile» occupazione, sostenendo l'inclusività e la resilienza dei mercati del lavoro europei per i giovani.

Tali politiche, definite a livello comunitario, attraverso un dialogo e una collaborazione tra l'UE e ciascun stato membro, sono poi integrate nei diversi contesti territoriali, riflettendo le sfide e le priorità di ciascun Paese, tramite un processo di coordinamento tra le iniziative dell'UE e le politiche nazionali. Questo processo è essenziale per garantire un approccio coeso e sinergico, affinché le azioni a livello nazionale siano in linea con gli obiettivi e le direttive europee.

2. Welfare state e popolazione giovanile tra centro-nord e sud Europa

2.1 Evoluzione del welfare state in Europa

Per comprendere l'attuazione delle politiche giovanili dell'UE nei differenti contesti nazionali, è essenziale considerare i diversi sistemi di welfare in cui tali politiche si inseriscono, dando vita a distinti modelli di gioventù (Velde, 2008).

Secondo Ferrera (2012, p. 17) il welfare state è costituito da «un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale introducendo, tra l'altro, specifici diritti sociali, nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria».

Il welfare state in Europa ha subito cambiamenti significativi nel corso del tempo, influenzati da fattori politici, economici e sociali. È pertanto possibile delineare alcune tappe principali nella sua evoluzione. Storicamente, la prima forma di assistenza sociale risale alla fine del XVI secolo, quando in Inghilterra furono attuate *Poor Laws*, che rappresentarono il primo concreto impegno da parte dello Stato per garantire una forma di benessere sociale. In particolare, l'*Act for the Relief of the Poor* (1601), istituì il sistema di assistenza sociale durante l'età elisabettiana con l'obiettivo di fornire aiuto ai poveri tramite interventi a carattere condizionale e discrezionale, basati sulla prova dei mezzi (*means-testing*). La legge creò il sistema del *Poor Relief* che prevedeva che ogni comunità parrocchiale fosse responsabile del sostentamento dei propri poveri 'meritevoli', che ricevevano assistenza (mentre i 'non meritevoli' dovevano svolgere attività produttive nelle *workhouse*, in cambio di vitto e alloggio). Questo sistema rimase in vigore per molti anni e subì varie modifiche nel corso del tempo, ma la *Poor Law* del 1601 rappresentò un punto di svolta nella gestione dell'assistenza sociale in Inghilterra.

Tuttavia, fu solo nel corso dell'Ottocento, che vennero poste le basi che avrebbero contribuito al successivo sviluppo del welfare state, in risposta alla confi-

gurazione di nuovi rischi e bisogni sorti con il processo di modernizzazione. La Rivoluzione industriale portò infatti a significativi cambiamenti economici, sociali e politico-istituzionali e i crescenti fenomeni dell'urbanizzazione e dell'industrializzazione fecero emergere nuove problematiche, quali la povertà urbana, le condizioni di lavoro prive di tutele e l'insicurezza sociale, che richiesero adeguate risposte da parte dei governi (Rimlinger, 1971).

Nel corso del XIX secolo si svilupparono, infatti, diversi movimenti di riforma sociale che sottolineavano la necessità di affrontare le difficili condizioni dei lavoratori e delle classi più povere, proponendo miglioramenti riguardo condizioni di lavoro, sicurezza sociale e istruzione. In Germania, l'imperatore Guglielmo I promulgò tra il 1883 e il 1884 leggi che istituirono il primo sistema di assicurazione sociale nazionale che copriva malattia, infortuni e vecchiaia. Questo modello, introdotto dal Cancelliere Otto von Bismarck, rappresentò un passo significativo verso lo sviluppo del welfare state, definendo il concetto di assicurazione sociale ed evidenziando l'importanza della partecipazione del settore privato nei programmi di welfare. Il modello bismarckiano si basava infatti, secondo modalità istituzionali centralizzate, su assicurazioni sociali obbligatorie, che prevedevano l'erogazione di prestazioni standardizzate, finanziate da datori di lavoro e dipendenti, con una copertura legata alle categorie occupazionali di appartenenza e commisurata ai contributi versati (Ferrera, 1993).

Il concetto di welfare state nel suo senso più ampio si sviluppò a pieno solo nel XX secolo, con il processo di modernizzazione che le società europee vissero a partire dagli anni Cinquanta (Flora, Heidenheimer, 1981). Dopo la seconda guerra mondiale, infatti, durante il cosiddetto 'trentennio glorioso' (1945-1975), molti Paesi europei riorganizzarono i propri sistemi di welfare, adottando politiche in risposta alla necessità di ricostruzione e alla volontà di ridurre le disuguaglianze, sviluppando sistemi di sicurezza sociale, sanità pubblica e istruzione accessibili a tutti, con un approccio universalistico, estendendo l'insieme dei rischi tutelati e la loro copertura. A tal proposito, nel periodo postbellico, si diffuse il modello beveridgeano, introdotto nel Regno Unito dall'economista e sociologo William Beveridge, basato su un approccio universale alla sicurezza sociale, in cui i servizi di welfare erano rivolti a tutta la popolazione, indipendentemente dal reddito o dalla classe di appartenenza, con l'obiettivo di garantire che ogni individuo avesse accesso a un livello minimo di protezione sociale. Il finanziamento del sistema di welfare beveridgeano avveniva tramite contribuzione fiscale e permetteva l'erogazione di una serie di servizi statali che comprendevano sia programmi di assistenza sociale per coloro che si trovavano in situazioni di bisogno immediato, sia programmi di sicurezza sociale che fornivano protezione contro i rischi a lungo termine, come invalidità, disoccupazione e vecchiaia.

Nei decenni successivi, i Paesi europei hanno dovuto affrontare significative sfide economiche, generate dall'inflazione e dalla crisi petrolifera, che hanno portato a una maggiore consapevolezza dei limiti finanziari dei programmi di welfare. Alcuni Paesi hanno sperimentato riforme volte a ridurre la spesa pubblica, tramite politiche di austerità, mentre altri hanno cercato di mantenere un sistema di welfare universalistico, pur introducendo alcune limitazioni. A livello europeo si sono dunque sviluppati differenti modelli di welfare in risposta ai diversi approcci adottati dai singoli Paesi nel fornire servizi e protezione sociale ai propri cittadini.

2.2 Classificazione dei modelli di welfare state

Titmuss (1974) è stato uno dei primi autori a esaminare le differenze tra i modelli di welfare state, proponendo una classificazione che rimanda alle forme di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, basata su tre principali tipologie: residuale, meritocratico-occupazionale, istituzionale-redistributiva.

In particolare, Titmuss ha introdotto il modello residuale per descrivere quei Paesi in cui le politiche sociali sono meno sviluppate e sono considerate come mera risorsa aggiuntiva per coloro che non possono provvedere in autonomia ai propri bisogni. Questo modello eroga interventi statali minimi, con prestazioni assistenziali temporanee, basate sulla prova dei mezzi. Il modello meritocratico-occupazionale, di tradizione bismarckiana, si basa invece su sistemi di assicurazione sociale obbligatoria, con un ruolo complementare da parte dello stato rispetto al mercato. Titmuss ha sottolineato come questo modello spesso rifletta una visione più stratificata e differenziata della società. Il modello istituzionale-redistributivo, di tradizione Beveridgeana, enfatizza infine l'universalità dei servizi sociali finanziati attraverso la contribuzione fiscale. Questo approccio mira a ridurre le disuguaglianze attraverso la fornitura di servizi a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro status socioeconomico. Le analisi di Titmuss hanno contribuito a fornire una comprensione più approfondita delle varietà di welfare state in Europa, mostrando come le differenze culturali, storiche ed economiche abbiano plasmato i sistemi di protezione sociale nei vari Paesi. Questa classificazione ha influenzato il dibattito accademico sulle politiche sociali, fornendo uno schema concettuale per comprendere le divergenze tra i diversi modelli di welfare state.

Successivamente, Esping-Andersen in *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), ha analizzato il sistema di relazioni che intercorrono tra politiche sociali, mercato del lavoro e famiglia, arrivando a definire tre diversi regimi che si sono consolidati nella fase espansiva del welfare state in Europa: liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico. L'Autore introduce due concetti-chiave per descriverne le caratteristiche: 'demercificazione' (*decommodification*) che si riferi-

sce alla capacità di un sistema di welfare di attenuare la dipendenza dal mercato per il sostentamento economico, così da garantire sostegno anche a chi non ha la possibilità di beneficiare di un reddito, attraverso sussidi, pensioni, o altri programmi che forniscono una rete di sicurezza sociale e ‘destratificazione’ (*stratification*), che si riferisce alla capacità di un sistema di welfare di attenuare le differenze sociali e di classe tra i livelli di reddito e di status, riducendo le disuguaglianze¹.

In seguito, Esping-Andersen (1999) ha introdotto un ulteriore concetto, quello di ‘defamilizzazione’ (*defamiliarization*), che si riferisce al grado in cui le politiche sociali riescono a ridurre la dipendenza degli individui dalla famiglia di origine. Nei contesti ‘defamilizzati’ lo stato assume un peso maggiore nel fornire servizi e sostegni, riducendo così il ruolo della famiglia quale unica istituzione responsabile del benessere e del supporto sociale, consentendo alle persone di disporre di risorse e opportunità a prescindere dagli aiuti parentali. In base al grado di intervento dello stato, alla riduzione delle disuguaglianze e della dipendenza economica dalla famiglia di origine, si evidenzia dunque la varietà di modelli esistenti nell’analisi dei sistemi di welfare. A tal proposito, rispetto alla classificazione dei tre regimi assistenziali inizialmente delineati da Esping-Andersen, viene successivamente ravvisata da diversi autori (Leibfried, 1992; Ferrera, 1996; Bonoli, 1997) la necessità di distinguere un ulteriore modello, proprio dei Paesi dell’area mediterranea, che nella fase di espansione del welfare hanno posto le basi per una ‘quarta Europa sociale’, definito ‘familista’, facendo riferimento al ruolo che la famiglia ricopre in questi contesti nel supportare i giovani. Questi regimi di welfare a livello europeo corrispondono a diversi approcci alle politiche giovanili (Wallace, Bendit, 2009) e, di conseguenza, alla formazione di distinti modelli di gioventù (Velde, 2008).

Il regime liberale, adottato nei Paesi anglosassoni, si caratterizza per un intervento dello stato di tipo residuale, che fornisce una rete di sicurezza minima e si concentra sulla redistribuzione limitata delle risorse con livelli di protezione sociale relativamente bassi. In tali Paesi, la gioventù è vista come fase di transizione, focalizzata sulla ricerca dell’indipendenza economica, in cui i giovani sono incoraggiati a diventare autonomi rispetto alla famiglia di origine. In questo regime di welfare le politiche giovanili adottano un modello *community-based* e sono principalmente gestite dalla società

¹ Questo modello è stato oggetto di critica da parte delle studiosse femministe, soprattutto per quanto riguarda il concetto di demercificazione, che sembra non considerare adeguatamente la presenza femminile all’interno dello stato sociale, trascurando le disuguaglianze di genere e il ruolo delle donne nell’assistenza familiare e nei lavori di cura (Bussemaker, van Kersbergen, 1994). A tal proposito, l’Autore integrerà successivamente il concetto di defamilizzazione (Esping-Andersen, 1999).

civile (associazioni e organizzazioni non profit), rivolte soprattutto ai più bisognosi e ai lavoratori a basso reddito, tramite schemi di assicurazione sociale circoscritti e con prestazioni poco generose. Infatti, questi Paesi si basano principalmente su mercati e istituzioni private per la fornitura di servizi sociali e sulla responsabilità individuale e la partecipazione del settore privato, mentre il sostegno statale è spesso inferiore rispetto ad altri modelli. Sia la demercificazione sia la destratificazione risultano basse.

Il regime socialdemocratico, diffuso nei Paesi scandinavi e in Finlandia, è caratterizzato da un forte coinvolgimento pubblico nel supporto ai giovani. La gioventù è considerata una fase di esplorazione e sviluppo personale, solitamente limitata alla fascia di età compresa tra l'adolescenza e i 25 anni. Tale modello prevede politiche giovanili universalistiche (*universalistic model*), che garantiscono ai giovani diritti e benefici promuovendo la loro partecipazione attiva nella società. Questo regime di welfare offre una vasta gamma di servizi sociali rivolta a tutti i cittadini, con elevati standard di prestazione. Il modello socialdemocratico presenta alti livelli di demercificazione e destratificazione, mirando ad attenuare la dipendenza dal mercato e a ridurre le disuguaglianze sociali.

Il regime conservatore-corporativo, tipico dei Paesi dell'Europa continentale (Austria, Belgio, Francia, Germania, Liechtenstein, Lussemburgo e Paesi Bassi), è centrato sull'occupazione, con una predominanza di schemi assicurativi pubblici legati alla posizione lavorativa ricoperta, volti a tutelare soprattutto il lavoratore *male breadwinner*. In questo modello, la gioventù segue una traiettoria solitamente lineare, con brevi percorsi di istruzione, l'uscita precoce dalla famiglia d'origine, l'acquisizione di autonomia economica, il matrimonio e la creazione di un nuovo nucleo familiare. La prima occupazione è di particolare importanza per l'acquisizione dell'autonomia e il raggiungimento dell'adulterità. Vi corrispondono politiche giovanili basate su un *protective model*, di lunga tradizione nei Paesi dell'Europa continentale, con specifiche istituzioni a ciò deputate, che svolgono molti dei ruoli che negli altri regimi sono invece delegati a istituzioni ministeriali meno specifiche. Le politiche giovanili, in questi contesti, possono essere decentralizzate alle diverse regioni federali che possono quindi svilupparle in modo autonomo. Questi Paesi offrono un sistema di welfare che è solitamente basato su assicurazioni sociali obbligatorie, dove i contribuenti pagano premi per ricevere prestazioni e lo stato interviene solamente in ottica di sussidiarietà. Il sistema è spesso più selettivo rispetto al modello nordico e può comportare una maggiore partecipazione del settore privato in ambiti quali l'assistenza sanitaria. In questo tipo di welfare la demercificazione è media, poiché la dipendenza dal mercato è attenuata ma non annullata, mentre la destratificazione è medio-bassa in quanto tende a preservare le differenze sociali e di classe e basa i propri programmi assicurativi pubblici principalmente sulla posizione lavorativa ricoperta.

Infine, il regime familistico, presente nei Paesi dell'area mediterranea, come Spagna, Portogallo, Italia e Grecia, è fortemente orientato alla famiglia. I giovani tendono a rimanere più a lungo nella casa dei genitori, con una transizione diretta verso il matrimonio e la creazione di un proprio nucleo familiare. In questi Paesi, infatti, la famiglia ha sempre svolto, in forma privata, un ruolo di protezione sociale per i giovani, compensando le carenze del sistema di welfare e partecipando alle reti di sicurezza sociale. La gioventù è caratterizzata da una lunga fase di transizione verso l'età adulta, che si protrae dai 15 ai 25-30 anni. Il sistema di welfare risulta essere subprotettivo, meno sviluppato rispetto agli altri modelli, offrendo una protezione dualistica e polarizzata rispetto alle categorie occupazionali, con una copertura limitata soprattutto se confrontato con i paesi dell'area nordica. Le politiche giovanili in questi contesti sono solitamente basate su un *centralised model* e solo recentemente lo stato ha sviluppato tali misure, destinate a specifici gruppi di giovani, spesso in risposta alle direttive europee. La partecipazione dei giovani alle organizzazioni e alla società civile è pertanto meno sviluppata rispetto ad altri modelli di welfare ed è proprio questo uno degli obiettivi principali da raggiungere con l'attuazione delle politiche giovanili promosse dall'UE. In tale modello la demercificazione risulta essere 'sbilanciata', elevata per alcune categorie e bassa o nulla per altre, mentre la destratificazione è bassa, con profonde differenze tra chi lavora e gode di garanzie (*insiders*) e disoccupati o lavoratori scarsamente protetti (*outsiders*) (Lindbeck, Snower, 2001), contribuendo ad ampliare le disuguaglianze sociali.

Da tali classificazioni rimane tuttavia esclusa una parte rilevante di stati europei, che per loro storia e cultura presentano caratteristiche proprie determinanti, raggruppando i cosiddetti 'Paesi in regime di transizione' (Aidukaite, 2009) appartenenti al blocco ex socialista, di più recente ingresso nell'UE² che, a seguito del disfacimento dei modelli comunisti di politica sociale, con la caduta del muro di Berlino nel 1989, hanno assistito a una trasformazione dei propri regimi di welfare verso modelli liberali. Tuttavia, è importante notare che questi Paesi non formano un gruppo omogeneo ma presentano notevoli differenze interne (Fenger, 2007).

A tal proposito, la classificazione dei sistemi di welfare per i Paesi dell'Europa orientale, proposta da Beblavy (2008), tiene conto di diversi fattori, tra cui la spesa per la protezione sociale in rapporto al livello di povertà, il grado di integrazione del settore pubblico e privato nel sistema di welfare e le conseguenze a livello economico

² Nel 2004 dieci nuovi Paesi sono entrati a far parte dell'UE, di cui otto provenienti dall'Europa centrale e orientale, completando, nel 2007, con l'ingresso di Romania e Bulgaria, l'adesione dei Paesi dell'Est all'Unione.

comportate dalla transizione e dall'europeizzazione dopo l'uscita dal modello sovietico. Sulla base di queste variabili, Beblavy ha identificato cinque modelli di welfare dei Paesi postsocialisti (due considerati più 'puri' – *liberal light* e *conservative light* – mentre gli altri tre 'di transizione' – *invisible*, *nearly conservative* e *uncertain middle*).

Il *liberal light* presente in Estonia e Lituania, adotta un sistema di welfare di tipo residuale. Il regime *conservative light* fa riferimento a Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia, che adottano un modello simile a quello dei regimi conservatori dell'Europa occidentale, ma su scala ridotta. Il modello *invisible* fa riferimento alla Lettonia, dove il sistema di welfare è eterogeneo, con dimensioni limitate e un impatto redistributivo contenuto. Il *nearly conservative* si applica solo alla Slovenia, il cui sistema di welfare presenta somiglianze significative con Paesi dell'Europa continentale, come Austria e Germania. Infine, il modello *uncertain middle* include Bulgaria, Romania e Slovacchia, che sono tra gli ultimi Paesi ad aver aderito all'UE e stanno ancora attraversando un processo di transizione.

I diversi regimi di welfare delineati, tramite l'attuazione di politiche sociali che coprono una vasta gamma di settori, tra cui assistenza sanitaria, istruzione, occupazione, housing, previdenza e assistenza sociale, riflettono le differenze socio-economiche e culturali presenti in Europa, particolarmente evidenti tra i modelli dei Paesi dell'area mediterranea e quelli del centro-nord, influenzando in modo significativo il percorso dei giovani nella transizione verso il lavoro e l'età adulta, che saranno pertanto di seguito oggetto di approfondimento.

2.3 Il regime di welfare familistico

Dalla classificazione emersa nel paragrafo precedente, risulta evidente l'impossibilità di delineare un modello di welfare unitario in Europa. Esistono infatti diversi regimi implementati nei vari contesti nazionali ed è quindi essenziale analizzare come ciascun Paese affronti le sfide socioeconomiche e demografiche determinando le proprie politiche di protezione sociale. I regimi di welfare tradizionali si basano sull'universalità dei servizi, finanziati attraverso imposte o su assicurazioni obbligatorie sovvenzionate tramite contributi dei lavoratori e datori di lavoro, garantendo una rete di sicurezza sociale per i cittadini. Il modello familistico, invece, come evidenziato, pone un'enfasi particolare sul ruolo della famiglia, considerata quale principale fornitore di assistenza sociale.

All'interno di questo modello il welfare italiano rappresenta un caso significativo, che si caratterizza per la sua marcata frammentazione, innanzitutto a livello istituzionale. Tale frammentazione ha avuto origine a partire dall'emanazione della legge Crispi (1890), che conferì personalità giuridica alle istituzioni di assistenza

e beneficenza (Opere pie), che vennero sottoposte al controllo statale, ricevendo finanziamenti pubblici. Ciò ha portato alla diffusione di numerose Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) che, sebbene abbiano contribuito al sostegno dei più bisognosi, hanno rappresentato un ostacolo alla realizzazione di riforme sociali su scala nazionale (Moro, Bertin, 2012). Successivamente, le politiche fasciste hanno ulteriormente categorizzato il welfare italiano, istituendo Opere nazionali per specifici gruppi di bisognosi. Questa frammentazione ha persistito nel corso del tempo continuando a influenzare il panorama del welfare italiano, rendendo difficile l'implementazione di riforme nel campo dell'assistenza sociale (Colozzi, 2012). La presenza di entità separate, gestite senza un effettivo coordinamento, ha ostacolato, infatti, la creazione di un sistema efficiente a livello nazionale.

Fino agli anni Settanta, il welfare italiano è stato caratterizzato, quindi, da una storica arretratezza, presentando elementi paternalistici e centralistici, influenze conservatrici e una tradizione corporativa ereditata dal fascismo (Ranci, 2004). Successivamente, tale modello si è sviluppato con un carattere marcatamente familistico e subprotettivo, caratterizzato da un ruolo sussidiario dello stato e dalla delega alla famiglia della funzione di rete di sicurezza sociale per quanto riguarda l'assistenza, il sostegno economico e la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (Rhodes, 1997), svolgendo sia una funzione redistributiva rispetto alle risorse, sia di intermediazione tra le politiche pubbliche e i bisogni sociali (Ferrera, 1996). Il welfare state italiano attribuisce, infatti, molte funzioni all'ambito familiare, che fornisce una parte significativa del sostegno sociale, attraverso programmi pubblici basati principalmente su trasferimenti monetari.

Tuttavia, cambiamenti recenti nelle strutture familiari, come l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, il diffondersi dell'economia sommersa anche nei servizi assistenziali e i cambiamenti nelle dinamiche sociodemografiche (Madama, 2010), stanno indebolendo la funzione protettiva e il ruolo conservatore della famiglia, basato sul lavoro domestico e di cura, che ricade principalmente sulla componente femminile, facendo venir meno, di conseguenza, la sua efficacia nel ruolo di ammortizzatore sociale. Ciò pone ulteriori sfide al sistema familistico, in termini di equità sociale e di protezione verso coloro che non possono contare su reti familiari solide, richiedendo adattamenti e risposte a livello di politiche pubbliche.

In tale contesto, si sono ulteriormente acuite le disuguaglianze sociali e le disparità socioeconomiche, che hanno colpito soprattutto le fasce più deboli del mercato del lavoro, composte da lavoratori in condizioni precarie, assunti a tempo parziale o con contratti a termine, rappresentati principalmente da giovani e donne, che godono di scarsa copertura da parte dei sistemi di protezione del welfare e che registrano, di conseguenza, cali più marcati nei tassi di occupazione (INAPP, 2021). La 'distorsione

distributiva' del welfare state italiano, a favore degli occupati/insider, genera infatti un netto divario di protezione fra le diverse categorie occupazionali, sia per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sia per la loro generosità (Rueda, 2005). Ciò richiede al welfare familistico una 'ricalibratura intergenerazionale' (Natili, Jessoula, 2018) allo scopo di ampliare gli schemi di assistenza sociale per garantire una distribuzione più equa delle risorse tra i diversi gruppi di età. L'implementazione delle politiche sociali deve quindi bilanciare la responsabilità familiare con la necessità di garantire, da parte dello stato, un adeguato livello di sicurezza sociale per tutti i membri della società, in particolare per i giovani a rischio di marginalità ed esclusione sociale.

2.3.1 La popolazione giovanile italiana

Le analisi dei principali fenomeni demografici risultano fondamentali per lo studio delle configurazioni socioeconomiche, fornendo la cornice entro cui si situano i cambiamenti e le dinamiche sociali. Ciò risulta particolarmente rilevante se si considera la popolazione giovanile che, negli ultimi decenni, ha assistito a significativi cambiamenti³.

La fascia di età considerata in riferimento alla popolazione giovanile si è ampliata nel tempo e, se negli anni Ottanta copriva i 15-24enni, si è progressivamente estesa fino ai 29 e, in alcuni contesti, ai 34 anni. I giovani tra i 15 e i 29 anni, nel 2022, rappresentavano il 14,9% della popolazione italiana⁴. Di contro, l'Italia presenta uno dei più alti indici di vecchiaia tra i Paesi dell'UE, che è aumentato nell'ultimo decennio, passando da 148,4% del 2012 al 187,6% del 2022. In tale periodo si è registrata anche una diminuzione del tasso di natalità per 1.000 abitanti, sceso dal 8,9% (2012) al 6,7% (2022), rappresentando uno dei valori più bassi in Europa, mentre il tasso di mortalità è aumentato, nello stesso periodo, passando dal 10,2% al 12,1%⁵. Il confronto tra il 2012 e il 2022 mostra anche la diminuzione del tasso di nuzialità, dal 3,4% al 3,2%, così come del numero medio di figli per donna, sceso da 1,42 a 1,24, mentre l'età media

³ Per un approfondimento si rimanda alle indagini condotte dall'Istituto IARD, network di ricerca sulla condizione e le politiche giovanili che, a partire dal 1983, ha prodotto sei edizioni del *Rapporto sulla condizione giovanile in Italia*, unica ricerca longitudinale sul tema a livello nazionale per diversi decenni. In particolare, si veda: Cesareo *et al.*, 1984; Cavalli, De Lillo, 1988; Cavalli, De Lillo, 1993; Buzzi *et al.*, 1997; Buzzi *et al.*, 2002; Buzzi *et al.*, 2007.

⁴ La popolazione di età compresa tra i 15 e i 29 anni nel 2022 era composta da 8.790.803 giovani. La popolazione totale dell'Italia al 1° gennaio 2022, era di 59.030.133 abitanti. Fonte: Indicatori demografici, Eurostat, 2022.

⁵ Cfr. 'Indicatori demografici', Istat, 2022.

della madre alla nascita del primo figlio è passata da 31,4 a 32,4 anni⁶. In Italia esiste quindi un problema di distorsione demografica, evidenziato soprattutto dal basso tasso di natalità, che risente ulteriormente del progressivo ritardo nella transizione dei giovani all'età adulta e del rinvio a una vita indipendente e alla genitorialità (Cicchelli, Merico, 2007).

Nel 2022, per la fascia di età 18-34 anni, i giovani celibi e nubili che vivevano con almeno un genitore, rappresentavano in Italia il 67,4%, in linea con il modello di 'famiglia lunga' già definito da Scabini e Donati (1988), in cui i figli rimangono nel nucleo familiare per molto tempo. Nello specifico, la suddivisione territoriale indica una maggiore incidenza del tasso di permanenza dei giovani all'interno del nucleo familiare di origine nelle regioni del Meridione (73,2%), rispetto a quelle del Centro (67,3%) e del Nord (64,3%)⁷. Il Sud Italia ha sempre rappresentato un'area economicamente svantaggiata, segnata da disuguaglianze strutturali profonde, condizioni di precarietà lavorativa e bassi salari, in cui la famiglia ha assunto ancor più marcatamente un ruolo di protezione sociale nei confronti dei giovani (Sironi *et al.*, 2020).

La centralità della famiglia in Italia è legata da un lato a una funzione compensativa rispetto alle sfavorevoli condizioni economico-lavorative e alla scarsa accessibilità al mercato immobiliare (Aassve *et al.*, 2001; Billari, Rosina, 2004), dall'altro è fortemente interconnessa ad aspetti culturali, legati alle relazioni e alle norme che esistono all'interno del nucleo familiare (Sgritta, 2003; Schizzerotto, 2003; Birindelli, 2006), con il risultato che i giovani vivono per un tempo prolungato con la famiglia di origine (Cicchelli, Galland, 2009; Gal, 2010). Mentre l'età media in cui i giovani lasciano la casa dei genitori nel 2022 si è attestata a 26,4 anni per l'UE-27, in Italia questo valore ha raggiunto i 30 anni, con un'incidenza maggiore per i maschi, che in media raggiungono l'indipendenza dal nucleo familiare a 30,9 anni, rispetto alle femmine, a 29 anni⁸.

Per quanto riguarda i livelli di istruzione conseguiti dalla popolazione giovanile nella fascia di età 15-29 anni, risulta evidente come l'Italia presenti un forte sbilanciamento verso i titoli di studio di livello inferiore. Nel 2022, con riferimento alla Classificazione internazionale standard dell'istruzione

⁶ Cfr. 'Indicatori demografici', Istat, 2022.

⁷ Cfr. *Giovani che vivono in famiglia – giovani di 18-34 anni, celibi e nubili, che vivono in famiglia con almeno un genitore*, Istat, 2022.

⁸ Cfr. *Estimated average age of young people leaving the parental household by sex*, Eurostat, 2022.

(ISCED 2011), l'Italia presenta valori più marcati per i livelli di istruzione pre-primaria, primaria e secondaria inferiore (ISCED 0-2), pari al 38,7%, rispetto alla media UE-27 al 35,6%. Anche con riferimento all'istruzione secondaria superiore e post-secondaria, non-terziaria (ISCED 3-4), il valore per l'Italia, al 46,7%, supera la media UE-27 al 43,8%. Se si confronta invece il livello di istruzione terziaria e superiore (ISCED 5-8), che per l'Italia si attesta al 14,6%, si nota una tendenza opposta, con un valore inferiore rispetto alla media UE-27 (20,6%)⁹.

Secondo i dati forniti dal rapporto *Education at a Glance* (OECD, 2023), l'Italia investe nell'istruzione ben al di sotto della media OCSE¹⁰, con conseguenti ripercussioni sulle opportunità di lavoro. Infatti, in presenza di una più alta percentuale di persone con un basso livello di istruzione, si registra il più alto tasso di disoccupazione giovanile, soprattutto perché, in Italia, il primo impiego è fortemente legato ai risultati scolastici, oltre a rappresentare un buon indicatore del futuro status sociale (Barone *et al.*, 2011), poiché l'istruzione rappresenta ancora una determinante principale della stratificazione sociale, soprattutto se messa in relazione con altri fattori generativi (Pandolfini, Poli, 2015).

Il tasso di occupazione dei giovani, infatti, aumenta in base al livello di istruzione raggiunto. Nel 2022 tale dato, riferito alla fascia d'età 15-29 anni, in Italia si attesta al 33,8% (38,3% per i maschi e 29% per le femmine), inferiore alla media europea (UE-27: 49,2)¹¹, e varia dal 14,6% con riferimento ai livelli ISCED 0-2, al 43,5% per i livelli ISCED 3-4, fino al 53,6% per i livelli ISCED 5-8. Considerando il genere, questi valori risultano più alti per la componente maschile che, nei livelli ISCED 0-2 raggiunge il 19,8%, nei livelli ISCED 3-4 il 50,2% e nei livelli ISCED 5-8 il 53,7%, mentre la componente femminile si attesta rispettivamente a 8,4%, 36% e 53,6%.

Con riferimento al tasso di occupazione giovanile, la percentuale di lavoratori temporanei tra i 15 e i 29 anni in Italia si attesta, nel 2022, al 45,7% (contro il 35,9% della media UE-27), con una prevalenza del genere femminile pari al 50,1%, rispetto a quella maschile al 42,6%¹². Anche per quanto

⁹ Cfr. *Young people by educational attainment level, sex and age*, Eurostat, 2022.

¹⁰ L'Italia investe il 4,2% del suo PIL nell'istruzione dal livello primario a quello terziario. Tale dato, inferiore alla media OCSE (5,1%), corrisponde a una spesa per studente di 11.400 USD, a fronte di una media OCSE pari a 12.600 USD (OECD, 2023).

¹¹ Cfr. *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, Eurostat, 2022

¹² Cfr. *Temporary employees by sex, age and main reason*, Eurostat, 2022.

riguarda la percentuale di occupati part-time, che in Italia nel 2022 ha raggiunto il 22,6% del totale della popolazione giovanile occupata tra i 15 e i 29 anni (media UE-27 al 23,2%)¹³, la componente femminile (33,6%) risulta superiore a quella maschile (14,9%).

La diffusione del lavoro a tempo parziale in Europa, infatti, è sempre andata di pari passo con la crescita dell'occupazione femminile. Ciò è stato particolarmente evidente in Italia, tra il 2004 e il 2012, quando ben 700.000 nuovi contratti di lavoro destinati a donne sono risultati di tipo part-time (Reyneri, Pintaldi, 2013). Oltre a ragioni strutturali, legate al maggior orientamento della componente femminile verso il lavoro di cura, tipico del regime di welfare subprotettivo, data la diseguale distribuzione dei compiti familiari e la scarsa disponibilità di servizi dedicati all'infanzia e agli anziani (Torrighiani, 2015), si tratta anche di una conseguenza della crisi economica, che ha portato le aziende a ricorrere sempre più spesso a questa modalità di impiego, che comporta costi e oneri ridotti per i datori di lavoro. Inoltre, il part-time risulta essere la forma contrattuale più utilizzata nei rapporti di lavoro rivolti ai giovani. Tuttavia, analizzando quanti di loro sono occupati a tempo parziale in modo involontario, il valore italiano, che si attesta al 71,4% (73,1% maschi, 70,3% femmine), ben al di sopra della media europea (UE-27: 21,3%)¹⁴, dimostra come questa tipologia occupazionale sia in realtà da imputare non tanto alla preferenza dei lavoratori, quanto alle condizioni imposte loro dai datori di lavoro.

Questi dati rivelano come i giovani siano spinti ad accettare forme contrattuali inferiori alle loro aspettative, che comportano una riduzione dell'orario di lavoro e del conseguente compenso percepito. Inoltre, la ricerca di un'occupazione a tempo pieno è resa ancor più complessa dalla diffusione di lavori precari e atipici, a cui le aziende fanno sempre più ricorso. A causa delle tendenze alla liberalizzazione, sono infatti cambiate significativamente le forme di protezione del mercato del lavoro, comportando una forte deregolamentazione dell'occupazione (Poli, 2015b). Ciò, non solo ha creato nuove tipologie contrattuali, ma ha anche ridotto notevolmente le forme di tutela a esse associate, accentuando la segmentazione del mercato del lavoro.

¹³ Cfr. *Part-time employment as percentage of the total employment for young people by sex, age and country of birth*, Eurostat, 2022.

¹⁴ Cfr. *Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment for young people by sex and age*, Eurostat, 2022

Nel modello familistico, il grado di astensione dal lavoro senza rischio di licenziamento o perdita significativa di reddito e benessere è garantito ai dipendenti del settore pubblico e delle aziende medio-grandi, mentre è basso o nullo per altre categorie come i lavoratori autonomi e atipici, incrementando un sistema di protezione sociale dualistico e sempre più polarizzato tra le diverse tipologie occupazionali. I Paesi dell'area mediterranea e soprattutto l'Italia, che ha seguito le traiettorie di dualizzazione del mercato del lavoro (Ferragina, Filetti, 2022), hanno dunque assistito negli ultimi decenni sia a un incremento della percentuale di contratti part-time involontari sia dei tassi di disoccupazione giovanile.

2.3.2 Disoccupazione giovanile e fenomeno NEET in Italia

In Italia, la disoccupazione giovanile nel 2022, per la fascia d'età 15-29 anni¹⁵, si attesta al 18% (16,8% per i maschi e 19,6% per le femmine), contro la media UE-27 al 11,3%, presentando marcate differenze tra le diverse aree geografiche del Paese, dal 11,4% del Nord, al 16,5% delle regioni centrali, al 30,4% del Mezzogiorno¹⁶ (Cfr. Tabella 1).

Tabella 1. Tasso di disoccupazione giovanile 15-29 anni per genere e distribuzione geografica. Italia, 2022, %.

	Maschi	Femmine	Totale
UE-27	11,3	11,4	11,3
Italia	16,8	19,6	18,0
Nord	10,4	12,7	11,4
Centro	16,2	17,1	16,5
Mezzogiorno	27,6	34,7	30,4

Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

L'Italia ha sempre risentito di un forte divario economico, sociale e di sviluppo tra le diverse aree del Paese¹⁷, dovuto sia alla frammentazione istituzionale, sia al pro-

¹⁵ La fascia d'età 15-29 anni è stata presa in considerazione in quanto allineata al target considerato dalle politiche europee rivolte ai giovani, permettendo una comparazione dei dati con gli altri Paesi dell'UE.

¹⁶ Cfr. *Tasso di disoccupazione: Popolazione di 15-34 anni*, Istat, 2022.

¹⁷ Mentre le regioni del Nord presentano una maggiore produzione industriale e di servizi e quelle del Centro sono caratterizzata da piccole e medie imprese (PMI) con distretti produttivi artigianali altamente specializzati e orientati all'esportazione, le

fondo differenziale territoriale esistente tra Nord e Sud (Kazepov, Barberis, 2013; Quintano *et al.*, 2018). Confrontando i dati con specifico riferimento al genere si evince come i livelli di disoccupazione per la fascia di età 15-29 anni colpiscano maggiormente la componente femminile, soprattutto nell'area del Mezzogiorno, dove il dato si attesta al 34,7%.

Se si considera poi il tasso di disoccupazione giovanile in relazione all'istruzione, risulta come lo stesso sia inversamente correlato ai titoli di studio conseguiti, diminuendo all'aumentare dei livelli ISCED, tendenza in linea con l'andamento dei dati riferiti alla media UE-27.

Tabella 2. Tasso di disoccupazione giovanile 15-29 anni per genere, livello di istruzione e area geografica. Italia, 2022, %.

Territorio	Genere	Tutti i livelli ISCED	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-8
UE-27	Maschi	11,3	18,2	10,2	7,4
	Femmine	11,4	20,4	11,2	7,7
	Totale	11,3	19,0	10,6	7,6
Italia	Maschi	16,8	24,6	15,4	10,5
	Femmine	19,6	36,9	19,1	12,6
	Totale	18,0	28,3	16,9	11,8
Nord	Maschi	10,4	17,6	9,0	6,9
	Femmine	12,7	27,7	12,2	7,8
	Totale	11,4	20,8	10,3	7,4
Centro	Maschi	16,2	19,0	16,4	12,1
	Femmine	17,1	24,9	19,6	10,2
	Totale	16,5	20,7	17,7	11,0
Mezzogiorno	Maschi	27,6	34,5	26,1	17,4
	Femmine	34,7	52,2	32,5	26,0
	Totale	30,4	39,8	28,6	22,4

Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

regioni meridionali, nonostante la presenza di peculiarità e risorse specifiche (agricoltura e turismo), sono rimaste ai margini dello sviluppo e hanno visto fallire politiche di investimento pubblico (Cassa per il Mezzogiorno) dettate più da motivazioni clientelari che da interventi mirati allo sviluppo locale (Russo, 2016).

Anche in questo caso, come riportato in Tabella 2, il dato riferito all'Italia, se disaggregato a livello territoriale, evidenzia una forte disuguaglianza tra le differenti aree geografiche: mentre il Nord (11,4%) presenta complessivamente livelli allineati alla media UE-27 (11,3%), il Centro e il Mezzogiorno se ne discostano, attestandosi rispettivamente al 16,5% e al 30,4%. In particolare, quest'ultimo dato aumenta ulteriormente se si considera il tasso di disoccupazione giovanile, riferito ai livelli ISCED 0-2, che ha raggiunto il 39,8%, arrivando fino al 52,2% per la componente femminile. Considerando i livelli di istruzione terziaria (ISCED 5-8) i tassi di disoccupazione diminuiscono in tutte le aree geografiche, mantenendosi comunque superiori alla media UE-27 (7,6%), soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno (22,4%). I titoli di studio superiori rappresentano dunque un fattore di protezione rispetto al rischio di disoccupazione giovanile, sebbene l'Italia, come già evidenziato, investa ancora poche risorse nell'istruzione terziaria (OECD, 2023).

Anche la disoccupazione giovanile di lunga durata (12 mesi o più) per la fascia di età 15-29 anni risulta superiore alla media UE-27 (2,8%), attestandosi in Italia al 8,8% (Cfr. Tabella 3).

Tabella 3. Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi e oltre) 15-29 anni per genere e ripartizione geografica. Italia, 2022, %.

	Maschi	Femmine	Totale
UE-27	2,9	2,8	2,8
Italia	8,3	9,5	8,8
Nord	3,8	4,5	4,1
Centro	6,5	6,6	6,6
Mezzogiorno	16,7	21,0	18,4

Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

I dati presentano sempre un forte divario territoriale, raggiungendo nel Mezzogiorno il 18,4%, ben al di sopra del valore del Nord al 4,1%. Inoltre, per tutti gli ambiti territoriali il tasso di disoccupazione di lunga durata risulta essere prevalente per il genere femminile¹⁸.

Tra i giovani disoccupati i NEET rappresentano una categoria fortemente a rischio dal punto di vista sociale ed economico, poiché esclusi sia dalle istituzioni scolastico-formative sia dal mercato del lavoro. A partire dal 2010,

¹⁸ Cfr. *Tasso di disoccupazione - durata della disoccupazione: 12 mesi e più*, Istat, 2022.

l'Unione Europea ha adottato il tasso di NEET, quale principale indicatore sociale ed economico per valutare l'efficacia delle politiche educative e occupazionali, nonché per comprendere meglio la situazione dei giovani adulti che, in un determinato gruppo demografico, non sono coinvolti in attività educative, lavorative o di formazione, nel mercato del lavoro e nella società. È ormai considerato come l'indicatore di quanto un Paese sprechi il potenziale delle nuove generazioni, per quanto riguarda la possibilità di sviluppo e il futuro dei giovani (Bonanomi, Rosina, 2020).

Inizialmente l'indicatore riguardava il momento di passaggio, tra i 18 e i 19 anni, riferito all'uscita dei giovani dal mondo scolastico, mentre successivamente ha coperto l'intera area giovanile (15-24 anni) fino a comprendere, soprattutto per i Paesi del sud Europa, la fascia dei giovani adulti, fino a 29 e, in alcuni casi, 34 anni. A oggi l'indicatore, che era stato concepito per monitorare l'uscita dal sistema educativo, evidenzia le difficoltà che i giovani incontrano nell'inserirsi nel mercato del lavoro e mostra la percentuale di coloro che, nelle quattro settimane precedenti le rilevazioni, non risultano inseriti né in percorsi scolastico-formativi né in attività lavorative (Eurofound, 2012). L'indicatore non analizza dunque solo il tasso di disoccupazione giovanile, ma mostra anche la situazione dei giovani scoraggiati, che hanno smesso di cercare lavoro e sono dunque più esposti al rischio di marginalità ed esclusione sociale (Furlong, 2006).

Per quanto riguarda il fenomeno, nel 2022, l'Italia risulta essere il Paese europeo con il più alto tasso di NEET nella fascia di età 15-34 anni, che si attesta al 20,8%, contro la media UE-27 del 12,8%, mentre, considerando la fascia di età 15-29 anni, risulta seconda solo alla Romania (19,8%), presentando un valore al 19%, sempre ben al di sopra della media UE-27 all'11,7%.

Questi giovani, dopo aver superato le conseguenze della recessione che ha colpito l'economia a partire dal 2008, vivono oggi le conseguenze della pandemia Covid-19, che ha causato contraccolpi negativi in termini di carriera professionale e progetti di vita. Inoltre, più l'appartenenza alla categoria dei NEET si protrae nel tempo, più diventa difficile renderla una condizione reversibile, rischiando che tale situazione si cronicizzi (Sergi *et al.*, 2018).

La serie di dati disponibili, riportati in Figura 1, mostra come il tasso di NEET, a seguito della Grande Recessione, sia aumentato negli anni, fino a raggiungere nel 2014 il livello più alto (26,2%), in linea con il periodo di massima espansione della crisi economica che ha colpito l'Europa (Quintano *et al.*, 2018).

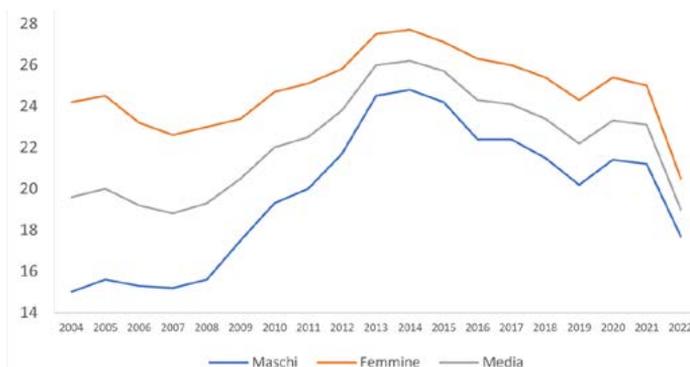


Figura 1. Incidenza dei NEET 15-29 anni suddivisi per genere. Italia, 2004-2022. Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2004-2022.

Negli anni successivi, l'incidenza del fenomeno in Italia è progressivamente diminuita, seppur in modo ridotto rispetto agli altri Paesi europei, fino al 2019 (22,2%), dopodiché il dato, in conseguenza della crisi pandemica, è aumentato tra il 2020 (23,3%) e il 2021 (23,1%), per poi diminuire nuovamente nel 2022 (19%), mostrando comunque una costante differenza di genere lungo tutto l'arco temporale considerato.

A livello territoriale sono evidenti marcate disuguaglianze tra le diverse aree geografiche, con un valore minimo del 10,5% per il Trentino-Alto Adige (unica regione italiana con un tasso di NEET al di sotto della media europea) e un valore massimo del 32,4% per la Sicilia (cfr. Figure 2 e 3).

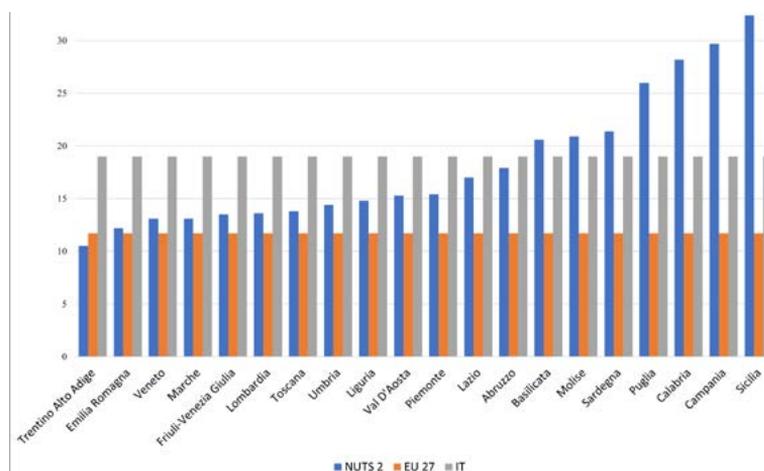


Figura 2. Tasso di NEET tra i 15 e i 29 anni in Italia per regioni NUTS 2. Italia, 2022, %. Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.



Figura 3. Tasso di NEET tra i 15 e i 29 anni in Italia per regioni NUTS 2, 2022, %. Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

L'incidenza del fenomeno NEET nelle diverse Regioni italiane, a fronte di un valore nazionale del 19% per la fascia di età 15-29 anni, si è attestato al 27,9% nel Mezzogiorno, al 15,3% per le regioni del Centro e al 13,5% nel Nord¹⁹ (cfr. Tabella 4).

Tabella 4. NEET nella fascia di età 15-29 anni per genere e distribuzione geografica. Italia, 2022, %.

	Maschi	Femmine	Totale
UE-27	10,5	13,1	11,7
Italia	17,7	20,5	19,0
Nord	11,9	15,2	13,5
Centro	14,4	16,3	15,3
Mezzogiorno	26,7	29,2	27,9

Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

In merito alla suddivisione per livello di istruzione, il gruppo dei NEET risulta essere costituito per il 19,4% da giovani con bassi livelli di istruzione (ISCED 0-2), per il 20,3% da coloro che hanno conseguito un diploma di scuola superiore o una qualifica professionale (ISCED 3-4), e per il 14% da persone in possesso di una laurea o un titolo post-laurea (ISCED 5-8).

¹⁹ Cfr. *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione)*, Istat, 2022.

Per quanto riguarda la suddivisione di genere, l'incidenza delle donne risulta superiore a quella degli uomini per tutti i livelli di istruzione, salvo per l'ISCED 3-4 con riferimento all'area del Mezzogiorno²⁰ (cfr. Tabella 5).

Tabella 5. Incidenza dei NEET per livello di istruzione raggiunto. Italia, 2022, %.

Territorio	Genere	Tutti i livelli ISCED	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-8
Italia	Maschi	17,7	17,3	19,5	12,0
	Femmine	20,5	21,9	21,3	15,5
	Totale	19,0	19,4	20,3	14,0
Nord	Maschi	11,9	12,4	12,1	9,2
	Femmine	15,2	16,5	15,4	12,1
	Totale	13,5	14,3	13,7	10,9
Centro	Maschi	14,4	12,2	17,2	11,3
	Femmine	16,3	14,5	19,4	12,6
	Totale	15,3	13,2	18,2	12,1
Mezzogiorno	Maschi	26,7	25,1	30,3	17,0
	Femmine	29,2	31,4	29,4	22,6
	Totale	27,9	28,0	29,9	20,3

Fonte: Elaborazione su dati Istat, 2022.

Considerando la suddivisione per area geografica emerge come l'istruzione secondaria superiore e post-secondaria, non terziaria (ISCED 3-4) presenti una correlazione maggiore con l'incidenza di NEET rispetto all'istruzione primaria e secondaria inferiore (ISCED 0-2) nelle aree del Centro e del Mezzogiorno, ciò è da ascrivere alla ridotta capacità, in tali contesti, di assorbimento da parte del mercato del lavoro per i livelli d'istruzione medio-alti. La particolare incidenza del fenomeno NEET è infatti dovuta al *mismatch* esistente nella transizione tra mondo scolastico e lavorativo. Da un lato, molti giovani rischiano di uscire dal sistema educativo-formativo con competenze scarse e inadeguate rispetto alle richieste del mercato del lavoro, mentre, dall'altro, l'acquisizione di alte specializzazioni, in mancanza di adeguate posizioni occupazionali, genera un effetto di *overqualification* della forza lavoro (Chevalier, 2003).

Le complesse transizioni scuola-lavoro (Giannoni *et al.*, 2024) hanno contribuito dunque alla persistenza di elevati tassi di disoccupazione giovanile e di NEET,

²⁰ Cfr. *NEET (giovani non occupati e non in istruzione e formazione)*, Istat, 2022.

soprattutto nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno, rappresentando sfide significative che richiedono interventi mirati e strategie coordinate per promuovere l'occupabilità dei giovani attraverso politiche attive e percorsi formativi adeguati rispetto alle esigenze del mercato del lavoro.

2.4 Il regime di welfare conservatore-corporativo

Il modello conservatore-corporativo, anche noto come modello bismarckiano o sociale-corporativo, è un approccio al welfare che combina la responsabilità sociale dello stato con il coinvolgimento attivo del settore privato non profit e delle parti sociali (Österle, Heitzmann, 2009). Questo modello è riferito alle politiche sociali adottate nei Paesi del centro-nord Europa, inclusa l'Austria.

L'Austria è una repubblica federale, e ciò si riflette anche nel suo sistema di welfare, che vede una suddivisione delle competenze in materia di assistenza sociale e sanitaria tra il governo federale e i diversi governi regionali (*Länder*). Questa struttura decentralizzata consente una certa flessibilità e adattabilità alle diverse esigenze territoriali. Il welfare state austriaco ha una lunga storia di sviluppo, caratterizzata da una combinazione di interventi pubblici e privati per garantire protezione sociale e benessere ai cittadini, che si è evoluta nel corso del tempo.

Prima della seconda guerra mondiale, l'Austria aveva un sistema di sicurezza sociale limitato, con una forte dipendenza dalle organizzazioni di mutua assistenza e dalla beneficenza privata (Grandner, 1994). La Grande Depressione degli anni Trenta portò a una maggiore consapevolezza della necessità di fornire protezione sociale ai cittadini, che si consolidò nell'immediato dopoguerra, quando si dovette affrontare il periodo di ricostruzione e la necessità di garantire assistenza sociale ai rifugiati e alle persone colpite dal conflitto. Nel 1955, con la firma del Trattato di Stato austriaco, il Paese riacquistò la sua sovranità e ciò segnò un periodo di sviluppo economico e di consolidamento delle istituzioni sociali, ulteriormente rafforzato durante gli anni Sessanta e Settanta grazie a una crescita economica significativa che permise di introdurre leggi che ampliarono la copertura assicurativa, garantendo pensioni, assistenza sanitaria e sussidi per disoccupati e famiglie a basso reddito.

Successivamente, l'Austria ha continuato ad adattare il proprio modello di welfare per affrontare nuove sfide socioeconomiche, arrivando a garantire, a metà degli anni Novanta, stabilità al livello di spesa sociale, introducendo programmi per migliorare l'occupazione e la qualità della vita dei cittadini (Österle, 2011). Nonostante le riforme apportate nel corso degli anni, il welfare state austriaco ha mantenuto un alto livello di protezione, bilanciando le esigenze sociali con la sostenibilità economica.

Il modello austriaco presenta un sostanziale equilibrio tra i diversi attori del sistema (stato, mercato, famiglia, terzo settore) e lo stato interviene, in un'ottica di sussidiarietà dell'intervento pubblico, nella misura in cui i bisogni a livello individuale, familiare o di associazione intermedia non trovino risposte. Tale sistema di welfare riflette in parte il modello bismarckiano, basato su contributi obbligatori dei lavoratori e dei datori di lavoro così da garantire ai propri assistiti servizi e indennità²¹, grazie a una politica assicurativa favorita dalle contrattazioni interconfederali, tra i vertici sindacali e le associazioni imprenditoriali, in base alle categorie occupazionali di appartenenza. L'Austria rappresenta infatti un caso paradigmatico di corporativismo, con un alto grado di centralizzazione nei contratti salariali, una forza lavoro altamente sindacalizzata e un forte coinvolgimento delle associazioni nella formulazione e nell'attuazione delle politiche (Matznetter, 2002).

In questo modello la sicurezza sociale è legata all'occupazione svolta dai lavoratori, che vengono tutelati dai rischi di malattia, invalidità, disoccupazione, vecchiaia, attraverso una predominanza di schemi assicurativi pubblici calcolati con formule di computo basate su contributi e retribuzioni, piuttosto che sulla redistribuzione della tassazione (Vogliotti, Vattai, 2014). La specificità di questo modello consiste nell'attivazione di vasti programmi assicurativi pubblici mentre il settore privato svolge un ruolo meno rilevante nella fornitura di servizi sociali (Paci, 2015).

La crisi finanziaria, che ha profondamente scosso negli ultimi decenni l'economia di tutta Europa, non ha prodotto cambiamenti significativi nello sviluppo del sistema di welfare austriaco, che è stato caratterizzato da elementi di continuità con il passato, nonostante le sfide economiche, fiscali e demografiche che ha dovuto affrontare (Österle, Heitzmann, 2016).

2.4.1 La popolazione giovanile austriaca

Con riferimento alle finalità del presente volume, si analizzeranno nel proseguo le implicazioni del sistema di welfare conservatore-corporativo rispetto alla popolazione giovanile, considerando dapprima i cambiamenti demografici intercorsi nell'ultimo decennio nel contesto austriaco, per passare poi ad analizzare l'attuale condizione dei giovani nel Paese.

²¹ Come evidenziato dalla ricerca condotta dal Centro studi della Camera del Lavoro di Vienna (AK-Wien) il 70% delle risorse è erogato ai beneficiari in forma monetaria e il 30% in servizi, principalmente sanitari (Wöss *et al.*, 2016).

La fascia d'età 15-29 anni in Austria, nel 2022, risulta essere composta da 1.528.348 giovani, che rappresentano il 17% dell'intera popolazione²². Nel 2012 la stessa fascia di età costituiva invece il 18,7% del totale della popolazione, segnando un decremento del gruppo giovanile considerato.

Nello stesso arco temporale gli over 65 sono passati invece dal 17,8% del 2012 al 19,4% del 2022²³, con un aumento del tasso medio di anzianità, seppur inferiore a quello registrato dalla media UE-27 (dal 18% del 2012 al 21,1% del 2022).

Il Paese presenta un tasso di natalità per 1.000 abitanti in diminuzione tra il 2012 (9,4) e il 2022 (9,1)²⁴, mentre il tasso di mortalità, nello stesso arco temporale, ha subito un incremento, dal 9,4 al 10,3²⁵.

Per quanto riguarda l'età media al primo matrimonio, tale dato per gli uomini è passato da 33,2 anni (2012) a 33,4 anni (2022), mentre per le donne, rispettivamente, da 30,6 a 31,3²⁶. Anche l'età media della madre al primo figlio si è innalzata, nel decennio considerato, da 30,2 a 31,5 anni²⁷.

L'Austria presenta indicatori in crescita quanto al tasso di nuzialità, i matrimoni per 1.000 abitanti sono infatti aumentati dal 4,6% del 2012 al 5,2% del 2022²⁸, e il numero di figli per donna risulta solo lievemente diminuito (da 1,44 nel 2012 a 1,41 nel 2022)²⁹. La sostanziale tenuta del dato è favorita dalla politica di sostegno alla genitorialità attuata dallo stato che prevede, ad esempio, l'erogazione di contributi ed agevolazioni per i giovani genitori, quali sussidi alle politiche di natalità. La legge austriaca per la maternità (*Mutterschutzgesetz, MSchG*)³⁰ risalente agli anni Settanta, ha nel corso del tempo

²² Cfr. *Population on 1 January by age group and sex*, Eurostat, 2022. La fascia di età 15-29 anni nel 2022 era composta da 1.528.348 giovani (di cui 787.898 maschi e 740.450 femmine), mentre il totale della popolazione austriaca al 1° gennaio 2022 risultava composto da 8.978.929 abitanti. Fonte: *Demographic Indicators*, Statistik Austria, 2022.

²³ Cfr. *Proportion of population aged 65 and over*, Eurostat, 2022.

²⁴ Cfr. *Demographic characteristics of newborns*, Statistik Austria, 2022.

²⁵ Cfr. *Deaths by selected characteristics - life expectancy and infant mortality since 2012*, Statistik Austria, 2022.

²⁶ Cfr. *Demographic indicators (annual data)*, Statistik Austria, 2022.

²⁷ Cfr. *Mean age of women at childbirth and birth of first child*, Eurostat, 2022.

²⁸ Cfr. *Marriages by selected characteristics since 2012*, Statistik Austria, 2022.

²⁹ Cfr. *Total fertility rate*, Eurostat, 2022.

³⁰ Cfr. *Bundesrecht konsolidiert - Gesamte Rechtsvorschrift für Mutterschutzgesetz 1979, MSchG StF*. BGBl. Nr. 221/1979 (WV) idF BGBl. Nr. 577/1980 (DFB).

aumentato la durata del congedo e successivi interventi hanno previsto una serie di agevolazioni legate al mondo del lavoro per i neogenitori con congedi di maternità e paternità (*Elternkarenz*)³¹ che possono arrivare fino a tre anni e diritto al part-time fino al sesto anno di età del bambino.

Oltre ai congedi parentali vi sono ulteriori sussidi che vengono erogati, con finestre temporali differenti, a sostegno delle natalità e dell'educazione dei figli. Il *Kinderbetreuungsgeld*³², ad esempio, prevede l'erogazione di un assegno che assicura al genitore 1.000 euro al mese dal momento della nascita del figlio per un anno intero, che può anche essere dilazionato su tre annualità. Inoltre, le famiglie hanno diritto al *Familienbeihilfe*³³, un sussidio erogato dall'Agenzia delle Entrate (*Bundesministerium Finanzen*), indipendente dal reddito e dal tipo di impiego, a tutti i residenti in Austria, fino a che i figli non abbiano raggiunto i 24 anni (il reddito del figlio è irrilevante fino al compimento del diciannovesimo anno di età). Tale sussidio, che oscilla tra i 150 e i 180 euro al mese è una misura a sostegno delle famiglie per poter provvedere alle spese ordinarie legate all'educazione dei figli.

L'età media in cui i giovani austriaci lasciano il nucleo familiare di origine risulta essere, nel 2022, di 25,3 anni, in anticipo rispetto al dato medio europeo (UE-27: 26,4 anni), con un tempo di permanenza nella casa dei genitori maggiore per i maschi (26,1 anni) che per le femmine (24,4 anni)³⁴. Se paragonato al dato di uscita dei giovani dal nucleo familiare dei Paesi dell'area mediterranea (in media attorno ai 30 anni³⁵), in cui la famiglia sopperisce le carenze strutturali del welfare state, soprattutto per quanto riguarda la ricerca di un'abitazione, nel modello conservatore-corporativo austriaco gioca un ruolo rilevante il *social housing*. A tal proposito, infatti, l'attività programmatoria da parte dei *policy-*

³¹ Per il quadro giuridico relativo alla legge sul congedo di paternità si rimanda a *Bundesrecht Konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Vater-Karenzgesetz Bundesgesetz, mit dem Karenz für Väter geschaffen wird* (Väter-Karenzgesetz, VKG).

³² La legge è stata pubblicata nel BGBl. I 2009/116 ed è stata oggetto di successive modifiche e integrazioni che hanno via via regolato gli importi economici e le modalità di erogazione dei sussidi.

³³ La legge *Familienlastenausgleichsgesetz* è stata pubblicata nel BGBl Nr. 376/1967 ed è stata oggetto di successive modifiche ed integrazioni per la regolamentazione dei sussidi.

³⁴ Cfr. *Estimated average of young people leaving the parental household by sex*, Eurostat, 2022.

³⁵ Nel dettaglio, l'età media di uscita dei giovani dalla casa dei genitori si attesta a 30,3 anni in Spagna, 30,7 anni in Grecia, 30 anni in Italia e 29,7 anni in Portogallo. Fonte: Eurostat, 2022.

makers a esso dedicata vanta oltre un secolo di storia³⁶. Le abitazioni svolgono un ruolo di fondamentale rilievo per garantire l'inclusione sociale e la 'giustizia urbana' (Kazepov, Verwiebe, 2022) modellando profondamente le condizioni di vita delle persone, soprattutto dei giovani.

La città di Vienna, con i suoi circa 220.000 appartamenti, detiene la maggiore proprietà di immobili comunali o sovvenzionati d'Europa³⁷, in cui lo stato promuove politiche abitative per i giovani in contesti architettonici di pregio dove la definizione di 'edilizia pubblica' perde ogni connotato di tipo negativo. Oltre al patrimonio abitativo della città, l'ampia offerta di affitti sociali da un lato e il rigido sistema di controllo degli affitti privati dall'altro, ha permesso di rendere disponibili alloggi sicuri a prezzi accessibili per un'ampia fascia di popolazione, definendo il '*city's housing for all model*' (Litschauer, Friesenecker, 2022)³⁸.

Il tasso di occupazione per i giovani tra i 15 e i 29 anni nel 2022 si attesta al 63,9% (67,1% maschi; 60,8% femmine), risultando superiore alla media UE-27 (49,2%)³⁹. Anche gli occupati in attività part-time, che rappresentano il 26% dei giovani nella fascia d'età considerata, sono risultati superiori alla media europea (23,2%), con un dato ancor più elevato considerando la suddivisione per genere, che ha raggiunto per le donne il 37% (contro una media UE-27 del 30%), mentre per la componente maschile si è mostrato sostanzialmente in linea con la media europea (al 16,2% contro il 17,3% dell'UE-27)⁴⁰. Il part-time involontario risulta riferito solamente al 9,8%

³⁶ Il governo socialdemocratico austriaco fin dalla Prima Repubblica (1918-1934), nell'intento di migliorare la qualità della vita della classe operaia, promosse un vasto programma di edilizia popolare tramite la costruzione di complessi residenziali, come ad esempio gli appartamenti del Karl Marx-Hof, realizzati nella città di Vienna, che offrivano ai propri abitanti scuole, asili, servizi ricreativi e buone condizioni di vita.

³⁷ Cfr. Gianluca e Laura Frediani *Vienna, 25 (+75) anni di politiche per la casa sociale*, in Il giornale dell'Architettura, 10 dicembre 2020.

³⁸ Nell'ultimo decennio, tuttavia, anche Vienna ha assistito a modifiche nelle condizioni di accesso al *social housing*. La città ha subito infatti un cambiamento nelle sue politiche abitative dato dall'aumento della richiesta di alloggi dovuta sia alla crescita demografica sia al fenomeno migratorio, che hanno modificato il contesto urbano. Inoltre, alcune scelte sul piano politico stanno influenzando l'accessibilità abitativa, permettendo la costruzione di alloggi sociali da parte di associazioni edilizie con scopo di lucro, deregolamentando i controlli sugli affitti privati (Kadi, 2015).

³⁹ Cfr. *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, Eurostat, 2022.

⁴⁰ Cfr. *Part-time employment as percentage of the total employment for young people by sex, age and country of birth*, Eurostat, 2022.

(media UE-27: 21,3%)⁴¹ di coloro che sono inquadrati nel sistema lavorativo a tempo parziale. Ciò è dovuto, non tanto alla carenza di altre possibilità occupazionali, quanto piuttosto a un modello di famiglia ancora tradizionale che, anche in questo contesto, delega principalmente, nella conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, le attività di cura alle donne comportando, di conseguenza, una prevalenza dell'occupazione a tempo parziale per la componente femminile (Berghammer, Bernhard, 2018).

Procedendo con l'analisi per titoli di studio, la fascia giovanile 15-29 anni, nel 2022, risulta così composta: il 30,3% (maschi 32,6%; femmine 27,8%) in possesso del livello di istruzione prescolastica, primaria e secondaria inferiore; il 43,6% (maschi 44%; femmine 43,1%) del livello di istruzione secondaria superiore e post-secondaria non-terziaria; il 26,2% (maschi 23,4%; femmine 29%) del livello di istruzione terziaria e superiore⁴². Quest'ultimo dato, se paragonato al livello ISCED 5-8 riferito all'UE-27 (20,6%) per il 2022, mostra una percentuale di qualifiche terziarie più elevata per l'Austria, superiore sia per la componente maschile (UE-27: 17,5%; AT: 23,4%) sia per quella femminile (UE-27: 23,7%; AT: 29%).

Analizzando poi i ritorni occupazionali in relazione ai livelli di istruzione, il tasso di occupazione risulta superiore alla media europea con riferimento a tutti i titoli di studio. Nel dettaglio, per il livello ISCED 0-2 il dato medio austriaco si è attestato al 37,8% (UE-27: 24,7) presentando una significativa differenza di genere: per i maschi al 45,1% e per le femmine al 22,9%. Considerando il livello ISCED 3-4 si nota lo scostamento maggiore dal dato UE-27 (56,4%) che per l'Austria ha registrato un livello occupazionale del 72,6%, ulteriormente in crescita per la componente maschile che ha raggiunto il 76,1%, mentre per la componente femminile si è attestato al 68,9%. Anche per quanto riguarda il livello ISCED 5-8 il dato nazionale è risultato superiore a quello europeo (rispettivamente 79,8% e 76,4%), con un valore più alto per il genere maschile (80,7%) rispetto a quello femminile (79,1%)⁴³.

L'elevato tasso occupazionale registrato in Austria rispetto alla media europea, soprattutto nel livello di istruzione secondaria superiore, è da ascrivere allo stretto legame tra sistema educativo-formativo e mercato del lavoro, favorito dal sistema di apprendistato duale⁴⁴, in grado di promuovere, attraverso le

⁴¹ Cfr. *Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment for young people by sex and age*, Eurostat, 2022.

⁴² Cfr. *Young people by educational attainment level, sex and age*, Eurostat, 2022.

⁴³ Cfr. *Youth employment by sex, age and educational attainment level*, Eurostat, 2022.

⁴⁴ I percorsi di apprendistato duale, fortemente volti all'acquisizione di competenze tecnico-professionali, si basano su un contratto di lavoro che prevede un salario mensile e

forti relazioni aziendali attivate, l'acquisizione di competenze settoriali ad uso delle specifiche esigenze del mondo produttivo (Busemeyer, 2014). I percorsi educativi⁴⁵, infatti, permettono di ottenere certificazioni specifiche e spendibili sul mercato del lavoro, riconosciute in tutto il territorio nazionale, data l'alta centralizzazione e standardizzazione del sistema delle competenze. A differenza del modello duale tedesco, che tende a riprodurre rigidi meccanismi di stratificazione sociale attraverso un modello fortemente segmentato che incanala i giovani in percorsi ben definiti fin dall'ingresso nell'istruzione secondaria, il sistema educativo austriaco assume una 'connotazione ibrida', *work-based*, in quanto consente, anche a seguito di percorsi di formazione professionale⁴⁶, di accedere all'istruzione post secondaria e terziaria, garantendo una maggior flessibilità, pur mantenendo la direttività del sistema (Cefalo, Kazepov, 2020). Nel sistema educativo austriaco la formazione professionale riveste dunque un ruolo centrale e la forte connessione tra scuole e aziende contribuisce a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, aumentando per i giovani le probabilità di riuscire a intraprendere un primo impiego strettamente correlato al proprio percorso scolastico-formativo, evitando di incorrere in periodi di disoccupazione o lavori precari (Wolbers, 2007).

2.4.2 Disoccupazione giovanile e fenomeno NEET in Austria

All'interno del panorama europeo, l'Austria si è sempre distinta per bassi tassi di disoccupazione giovanile, grazie a una favorevole transizione tra l'uscita da percorsi scolastico-formativi e l'inserimento nel mercato del lavoro, che comporta anche un ridotto numero di NEET. Infatti, la disoccupazione giovanile in Austria nella fascia d'età 15-29 anni, come mostrato in Tabella 6, nel 2022 si attesta al

diritto a rappresentanza sindacale. I giovani svolgono il percorso formativo in alternanza tra istituto professionale, per il 20% del monte ore, e azienda, per il restante 80%.

⁴⁵ In Austria, il sistema di istruzione secondaria superiore è composto da quattro percorsi, uno di tipo generalista (*Allgemeinbildenden Höheren Schule*, AHS) e tre di formazione professionale. Questi ultimi sono suddivisi in: Scuole secondarie professionali di grado superiore (*Berufsbildende Höhere Schule*, BHS), Scuole secondarie professionali di grado inferiore (*Berufsbildende Mittlere Schule*, BMS) e Apprendistato duale (*Lehre*) al quale si accede dopo un anno di *Politechnikum*.

⁴⁶ In particolare, le Scuole secondarie professionali di grado superiore (BHS) permettono di accedere direttamente ai livelli ISCED 5-8, mentre per i percorsi di Apprendistato Duale e per le Scuole secondarie professionali di grado inferiore (BMS) ciò è possibile solo dopo aver seguito idonei corsi preparatori e aver superato i relativi esami finali.

7,5% (7,8% per i maschi e 7,1% per le femmine), valore ben inferiore alla media europea (UE-27: 11,3%)⁴⁷. Esaminando il tasso di disoccupazione giovanile in relazione alle differenti aree territoriali del paese⁴⁸, emerge tuttavia una differenza tra i *Länder* orientali e quelli occidentali.

Tabella 6. Tasso di disoccupazione giovanile 15-29 anni per genere e distribuzione geografica. Austria, 2022, %.

	Maschi	Femmine	Totale
UE-27	11,3	11,4	11,3
Austria	7,8	7,1	7,5
Ostösterreich	10,3	10,0	10,2
Südösterreich	7,1	5,9	6,6
Westösterreich	5,3	4,5	5,0

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat.

La disoccupazione giovanile, per la fascia di popolazione considerata, ha colpito infatti in modo minore le aree territoriali del *Südösterreich* e del *Westösterreich*, dove i valori sono concordemente al di sotto della media nazionale, mentre il fenomeno risulta più marcato nell'area dell'*Ostösterreich* con valori, sia per la componente maschile (10,3%) sia per quella femminile (10%), superiori alla media austriaca (rispettivamente al 7,8% e al 7,1%)⁴⁹ (cfr. Tabella 6). Tra i *Länder* che compongono l'*Ostösterreich* figura anche quello di Vienna, dove i dati riferiti alla disoccupazione giovanile sono più elevati (12,5%) rispetto al resto del Paese, soprattutto a causa dell'aumento dei flussi migratori in ingresso nella capitale (Flecker *et al.*, 2020). Analizzando la disoccupazione giovanile in relazione ai titoli di studio emergono, anche in questo caso, dati inferiori rispetto alla media europea per tutti i livelli di istruzione. La Tabella 7 mostra come il tasso di disoccupazione giovanile austriaco risulti essere più elevato nei livelli ISCED 0-2,

⁴⁷ Cfr. *Youth unemployment rate by sex, age and educational attainment level*, all ISCED 2011 levels, Eurostat, 2022.

⁴⁸ La suddivisione territoriale NUTS 1 dell'Austria risulta così composta: *Ostösterreich*, che comprende a livello NUTS 2 Burgenland, Niederösterreich, Wien; *Südösterreich*, che comprende a livello NUTS 2 Kärnten, Steiermark; *Westösterreich*, che comprende a livello NUTS 2 Oberösterreich, Salzburg, Tirol, Vorarlberg.

⁴⁹ Cfr. *Youth unemployment rate by sex, age and NUTS 2 regions*, Eurostat, 2022.

attestandosi al 14,7%, diminuendo per i livelli di istruzione superiori, passando dal 6,4%, (ISCED 3-4) al 4,8% (ISCED 5-8).

Tabella 7. Tasso di disoccupazione giovanile 15-29 anni per genere e livello di istruzione. Austria, 2022, %.

Territorio	Genere	Tutti i livelli ISCED	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-8
UE-27	Maschi	11,3	18,2	10,2	7,4
	Femmine	11,4	20,4	11,2	7,7
	Totale	11,3	19,0	10,6	7,6
Austria	Maschi	7,8	13,4	6,5	5,3
	Femmine	7,1	16,9	6,2	4,5
	Totale	7,5	14,7	6,4	4,8

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2022.

In riferimento al genere, per il livello di istruzione ISCED 0-2, il tasso di disoccupazione giovanile risulta più accentuato per la componente femminile (16,9%), rispetto a quella maschile (13,4%), mentre nei livelli superiori vi è una minore differenza di genere (cfr. Tabella 7). Inoltre, per quanto riguarda la disoccupazione di lunga durata (superiore ai 12 mesi), nel 2022 risulta essere, per i giovani 15-29 anni, del 0,9% (maschi: 1,0%; femmine: 0,8%)⁵⁰, ben inferiore alla media UE-27 (2,8%), evidenziando come tale fenomeno risulti marginale nel contesto nazionale.

Con riferimento alla componente a maggior rischio di esclusione sociale, considerando i giovani NEET che si trovano al di fuori del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione, risulta evidente come tale problematica, se paragonata al tasso di incidenza nei paesi dell'area mediterranea, riguardi in Austria una fascia molto più ristretta di giovani, che nel corso del tempo, come evidenziato in Figura 4, è passata dal 10,3% del 2004 diminuendo progressivamente fino al 2008 (8,9%) e aumentando poi con varie oscillazioni, con picchi maggiori a seguito della Grande Recessione (2009: 9,6%) e della pandemia Covid-19 (2020: 9,5%), fino a raggiungere il 9,1% (2022)⁵¹.

⁵⁰ Cfr. *Rate of long-term unemployment (12 months and more) by gender, age and NUTS2 regions*, Eurostat, 2022.

⁵¹ Cfr. *Incidence of NEET 15 – 29 years by sex*, Eurostat, 2004-2022.

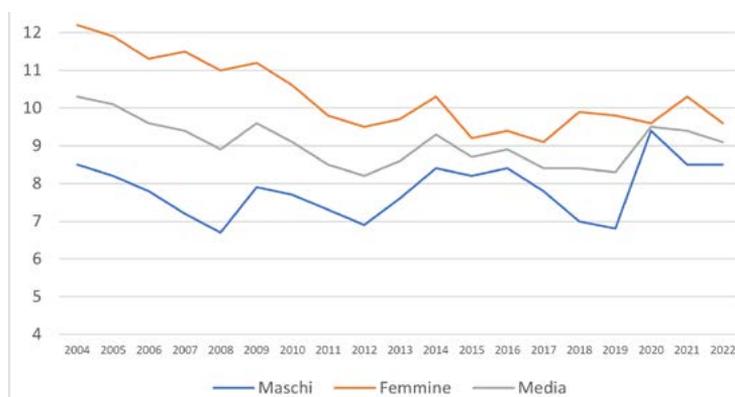


Figura 4. Incidenza dei NEET 15-29 anni suddivisi per genere. Austria 2004-2022, %. Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2004-2022.

La prevalenza del fenomeno ha sempre riguardato la componente femminile, costantemente sopra la media nazionale, che ha avuto il suo apice nel 2004, raggiungendo il 12.2%. È interessante notare come nel 2020 il tasso di NEET risulti pressoché allineato per entrambi i generi (M: 9,4%; F: 9,6%). Gli effetti della crisi economica, a seguito dell'emergenza sanitaria Covid-19, hanno colpito tra il 2019 e il 2020 maggiormente la componente maschile della popolazione considerata facendo crescere il tasso di NEET di 2,6 punti (da 6,8% a 9,4%), mentre per la componente femminile è sceso di 0,2 punti (da 9,8% a 9,6%).

Analizzando la ripartizione dei NEET per area geografica⁵² si nota come i dati risultino migliori rispetto alla media europea su tutto il territorio nazionale.

Tabella 8. NEET nella fascia di età 15-29 anni per genere e distribuzione geografica. Austria, 2022, %.

	Maschi	Femmine	Totale
UE-27	10,5	13,1	11,7
Austria	8,5	9,6	9,1
Ostösterreich	10,4	11,9	11,2
Südösterreich	7,7	7,9	7,8
Westösterreich	6,6	7,6	7,1

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2022.

⁵² Cfr. *NEETs age group 15-29 years by gender and geographical distribution*, Eurostat, 2022.

Come già evidenziato per i dati relativi alla disoccupazione giovanile, anche per il tasso di NEET la concentrazione maggiore si ha nei *Länder* dell'*Ostösterreich* che si attesta all'11,2% (10,4% per i maschi e 11,9% per le femmine), mentre nel *Südösterreich* e *Westösterreich* tali valori risultano al di sotto della media nazionale (cfr. Tabella 8).

In particolare, le Figure 5 e 6 mostrano che, all'interno dell'*Ostösterreich*, il *Land* di Vienna presenta la più alta percentuale di NEET, attestata al 12,6%⁵³, unico dato superiore alla media UE-27 (11,7%), mettendo in luce la differenza tra la capitale e il resto del Paese. Esaminando la situazione a livello di singoli Stati federali va evidenziato che tutti i *Länder* dell'*Ostösterreich* (*Niederösterreich*: 9,4%; *Burgenland*: 9,6%; *Wien*: 12,6%), dove si concentrano maggiormente le realtà industriali e i servizi del terziario avanzato, superano il tasso medio nazionale di NEET (9,1%).

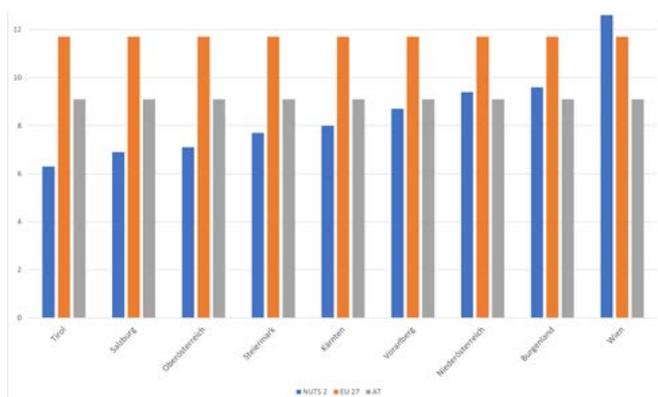


Figura 5. Tasso di NEET 15-29 anni per regioni NUTS 2. Austria, 2022, %. Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2022.

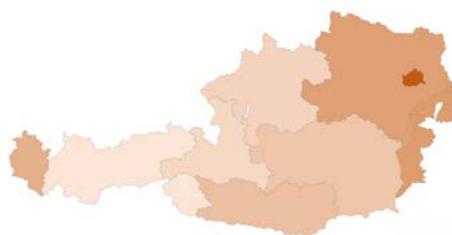


Figura 6. Tasso di NEET 15-29 anni per regioni NUTS 2. Austria, 2022, %. Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2022.

⁵³ Cfr. *Young people neither in employment nor in education and training by sex, age, citizenship and NUTS 2 regions (NEET rates)*, Eurostat, 2022.

Quanto alla correlazione tra titoli di studio e incidenza di NEET è da sottolineare che al livello più basso di istruzione (ISCED 0-2) corrisponde il più alto tasso di giovani che non studiano, non si formano e non lavorano (13%), superiore nella componente femminile (14,4%) rispetto a quella maschile (11,9%)⁵⁴, mentre all'aumentare del titolo di studio acquisito (ISCED 3-4 e 5-8) corrisponde una minore incidenza di NEET, per entrambi i generi (cfr. Tabella 9).

Tabella 9. Incidenza dei NEET per livello di istruzione raggiunto. Austria, 2022, %.

Territorio	Genere	Tutti i livelli ISCED	ISCED 0-2	ISCED 3-4	ISCED 5-8
UE-27	Maschi	10,5	12,3	10,3	6,9
	Femmine	13,1	15,1	13,8	8,8
	Totale	11,7	13,6	12	8,0
Austria	Maschi	8,5	11,9	8,1	4,7
	Femmine	9,6	14,4	9,2	5,6
	Totale	9,1	13,0	8,6	5,2

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2022.

Questi dati evidenziano come, all'interno del contesto austriaco, nonostante la disoccupazione giovanile e il fenomeno NEET siano inferiori alla media europea e in particolare ai dati relativi all'area mediterranea, vi sia comunque una correlazione significativa rispetto al livello di istruzione e formazione conseguito. Coloro che non hanno completato i percorsi di istruzione secondaria superiore incontrano infatti maggiori difficoltà nel trovare un'occupazione. Inoltre, le mansioni che prevedono bassi livelli di qualifica sono sempre meno richieste⁵⁵, rendendo prioritaria l'acquisizione di competenze adeguate, specialmente per i giovani che devono inserirsi nel mercato del lavoro. Diviene pertanto imprescindibile implementare misure di attivazione, conformi alle strategie dell'UE, volte a supportare coloro che corrono il rischio di essere esclusi dal mercato del lavoro.

⁵⁴ Cfr. *NEETs age group 15-29 years by gender, age and level of education attained*, Eurostat, 2022.

⁵⁵ Le *Previsioni sulle competenze fino al 2025* riferite all'Austria, pubblicate dal Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), segnalano che «circa il 25% della forza lavoro avrà qualifiche di alto livello, rispetto al 23% del 2013». Fonte: <https://www.cedefop.europa.eu/en/country-reports/austria-skills-forecasts-2025#page-one>

PARTE SECONDA
ANALISI DELLE POLITICHE DEL MERCATO DEL
LAVORO PER I GIOVANI TRA ITALIA E AUSTRIA:
I CASI DI MILANO E VIENNA

3. Politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità dei giovani: considerazioni dai casi studio

3.1 Garanzia Giovani in Italia: successi e sfide della prima attuazione del programma

In un contesto europeo che, come evidenziato nella prima parte del volume, soprattutto a seguito della crisi pandemica, pone un'attenzione crescente alle problematiche legate alla disoccupazione giovanile e al fenomeno NEET e che presenta rilevanti disuguaglianze tra i vari stati membri, risulta fondamentale adottare una prospettiva di analisi comparata per valutare l'implementazione di politiche attive volte a promuovere l'occupabilità dei giovani, attuate in contesti differenti quanto a modelli di welfare, condizioni demografiche e mercato del lavoro.

A tal proposito, Garanzia Giovani è stata la principale misura promossa dall'UE per contrastare il fenomeno NEET, rivolta in particolare ai Paesi con tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%, per far fronte alle difficoltà di inserimento lavorativo. Il programma, come già evidenziato, trae origine dalla raccomandazione del Consiglio dell'UE del 22 aprile 2013, il cui obiettivo principale era quello di incoraggiare i giovani in condizione di disoccupazione e inattività, tramite misure volte a favorire il loro inserimento lavorativo (Stabingis, 2020).

In Italia, Garanzia Giovani è stata attivata a partire dal 2014, come parte del Programma Operativo Nazionale (PON) Iniziativa Occupazione Giovani, finanziato dal Fondo Sociale Europeo con un primo ciclo quadriennale di interventi rivolti ai giovani disoccupati o inattivi tra i 15 e i 29 anni, ampliando così la platea di beneficiari rispetto a quanto previsto dalle politiche europee (rivolte invece alla fascia d'età fino a 25 anni), in linea con il prolungamento delle biografie dei giovani adulti nel contesto dei Paesi dell'area mediterranea. I destinatari del programma hanno potuto beneficiare di:

- servizi di orientamento professionale, per individuare le opportunità di carriera più adatte alle loro competenze e in linea con i loro interessi;
- formazione, tramite la promozione di varie iniziative, inclusi corsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) per acquisire nuove competenze;
- tirocini presso aziende, enti pubblici e organizzazioni non profit per svolgere esperienza pratica sul campo e migliorare le proprie prospettive occupazionali;
- incentivi destinati alle imprese per l'assunzione di giovani in uscita dal programma, tramite sostegni finanziari, riduzioni contributive o agevolazioni fiscali.

La gestione di Garanzia Giovani ha visto una collaborazione tra diversi attori, tra cui ministeri, servizi pubblici e agenzie per l'impiego, istituti di formazione professionale, organizzazioni sindacali, datoriali e imprese. L'autorità di gestione a livello centrale è stata riservata ad Agenzia Nazionale Politiche Attive per il Lavoro (ANPAL), ma l'attuazione del programma è stata affidata alle Regioni, attraverso i Centri per l'Impiego (CPI). Garanzia Giovani è stata soggetta a monitoraggio e valutazione, tramite rilevamenti a cadenza settimanale da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che, insieme ai rapporti mensili e quadrimestrali realizzati da Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP) e ANPAL, hanno fornito un quadro costantemente aggiornato circa il numero di giovani che hanno preso parte al programma, avendo ricevuto almeno un'offerta di lavoro o di formazione professionale, evidenziando la percentuale di quanti pur essendo stati registrati non sono poi stati presi in carico dai CPI (Pastore, 2019).

Dal *Rapporto quadrimestrale* di ANPAL del 1° luglio 2019 è emerso che il programma, inizialmente finanziato con 1,5 miliardi di euro, ha concluso la sua prima fase di attività coinvolgendo circa 1,5 milioni di giovani (di cui il 42,1% nelle regioni del Mezzogiorno), mentre coloro che sono stati presi in carico dai servizi per l'impiego (CPI e agenzie per il lavoro autorizzate) sono stati 1.169.802. Per quanto riguarda la profilazione degli utenti, il segmento medio-alto e alto, che rappresenta i NEET con maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, è stato attribuito al 79,7% dei partecipanti e per il 58,5% dei presi in carico è stato attivato almeno un intervento di politica attiva. Il tirocinio extracurricolare è stata la misura di gran lunga più diffusa (56,8%), seguita dagli incentivi all'occupazione (25,3%) e dalle attività di formazione professionale (12,6%). Al termine degli interventi attivati, 351.000 beneficiari hanno trovato un lavoro (55,5%), con un tasso di inserimento lavorativo del 45,5% a un mese dalla fine del programma e del 53,6% a sei mesi. Le probabilità di occupazione variano in base al livello di istruzione. Infatti, il tasso di inserimento scende al 45,6% per chi è in pos-

nesso di un titolo di studio secondario inferiore, si attesta al 55,6% per chi è in possesso di un titolo di istruzione secondaria superiore e sale al 56,2% per chi ha un titolo di istruzione terziaria. Al termine dell'esperienza, il 41,1% dei giovani sono risultati occupati a tempo indeterminato, il 20,4% a tempo determinato e il 35% con un contratto di apprendistato. Tuttavia, sebbene gli incentivi all'occupazione abbiano rappresentato oltre il 25% degli interventi attuati da Garanzia Giovani, la misura ha in parte favorito l'investimento di manodopera a basso costo e la creazione di 'posti di lavoro fittizi' piuttosto che prevedere una reale attivazione degli utenti, non promuovendo così un adeguato investimento sociale (Ascoli *et al.*, 2015).

3.2 Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano: il conteso socioeconomico

L'Italia presenta, a livello europeo, il Paese con il più elevato tasso di NEET e uno dei più alti livelli di disoccupazione giovanile. All'interno di tale contesto, la Lombardia, e in particolare Milano, si distinguono invece per la forte concentrazione di attività produttive e per la dinamicità del mercato del lavoro, che risulta particolarmente attrattivo in termini di opportunità per le giovani generazioni.

Milano, con 1.396.673 abitanti (2023), è il più importante centro economico-finanziario italiano. Capoluogo della Regione Lombardia, si estende su un'area metropolitana dove risiedono 3.228.006 persone¹. La fascia di età 0-14 anni rappresenta il 12,8% della popolazione residente, mentre il 64,3% è composto da 15-64enni e il 22,9% da over sessantacinquenni. A Milano risiedono 261.277 cittadini stranieri pari al 18,7% dell'intera popolazione².

È una metropoli che il *Globalization and World Cities Research Network*³ classifica all'undicesimo posto tra le cinquanta città del mondo caratterizzate da un elevato grado di integrazione nell'economia globale e risulta essere il più importante centro economico-finanziario italiano, sede di 189.122 imprese, con un numero di unità locali sul territorio pari a 202.457 e un numero di 4,5 addetti

¹ Fonte: *Popolazione residente al 1° gennaio*, Istat, 2023.

² Fonte: Città Metropolitana di Milano, Ufficio statistica, dati Istat, 2023.

³ *Globalization and World Cities Research Network* (GaWC) è un *think tank* che studia le connessioni tra le città globalizzate e le classifica per la loro connettività attraverso quattro servizi avanzati per i produttori: contabilità, pubblicità, banche/finanza e legislazione.

per unità locale⁴. Milano, sede della principale Borsa Valori Italiana, una tra le principali borse europee, si occupa della gestione e del funzionamento di tutto il mercato finanziario italiano con un livello di scambi giornalieri che sono passati tra il 2022 e il 2023 rispettivamente da 2,21 a 2,7 miliardi di euro⁵. Il reddito medio lordo pro capite, pari a 33.317 euro, risulta essere il più elevato in Italia, ben superiore alla media nazionale (19.761 euro)⁶. La città detiene inoltre il primato italiano per numero di aziende che investono in Ricerca e Sviluppo (pari al 10,4% del totale nazionale), numerosità del personale qualificato impiegato (12,4%), con un livello di spesa pari all'1,33% del PIL regionale (5.208,280 euro)⁷, e per numero di brevetti (il 31,8%)⁸, grazie alle sue università, alle imprese internazionali e all'insieme di 'multinazionali tascabili', medie imprese che occupano posizioni di primato sui mercati globali (Calabrò, 2015). Le esportazioni lombarde nel 2022 hanno raggiunto il record di 162,6 miliardi di euro, con un aumento del +19,1% rispetto al 2021 e del +27,5% rispetto ai livelli pre-Covid-19⁹. Nel 2023, il valore delle merci prodotte nel territorio milanese ed esportate è stato pari a un terzo del valore delle merci prodotte nell'intera Lombardia (33,6%)¹⁰.

La città di Milano e il sistema produttivo lombardo, costituiti perlopiù da micro e piccole imprese, sono caratterizzati da un'economia multisettoriale che spazia dal settore tessile alla moda, dal design al chimico-farmaceutico, dal manifatturiero alla logistica, dal terziario ai media (Cucca, 2010). Tra il 2014 e il 2019 il PIL di Milano è cresciuto del 9,7%, rispetto al 4,6% nazionale, e, nonostante la crisi economica, si è registrata un'ulteriore crescita del PIL, per il periodo 2019-2023, del 6%, senza considerare l'entità dell'economia sommersa nel tessuto economico della metropoli (Talia, 2021). La struttura del sistema produttivo del territorio è evidenziata sinteticamente dal tasso di occupazione per settore: nell'agricoltura è del 0,2%, nell'industria del 21,1% e nei servizi

⁴ Fonte: *I dati di Milano 2021-2022. Le statistiche fondamentali per conoscere la città*, Annuario statistico, Unità servizi statistici, Comune di Milano.

⁵ Fonte: Borsa Milano, 2023.

⁶ Fonte: Centro Studi Tagliacarne, Unioncamere 2023.

⁷ Fonte: *La spesa in ricerca e sviluppo*, Istat, 2021.

⁸ Fonte: CCIAA di Milano-Monza-Brianza-Lodi, su dati dell'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi del Ministero dello Sviluppo Economico, 2022.

⁹ Fonte: *Lombardia: lo scenario socioeconomico*, Polis Lombardia, 2023.

¹⁰ Fonte: *Lombardia in cifre 2023*, Polis Lombardia, 2023.

del 78,7%. Il tasso di nuove imprese, nel milanese, è pari a 8,1% e le aziende a conduzione femminile rappresentano il 18,0% del totale delle imprese.

Il Rapporto Bes 2023¹¹, per quanto riguarda l'innovazione e la ricerca, evidenzia come nella Città Metropolitana la percentuale di imprese operanti nel settore manifatturiero ad alta tecnologia e nei servizi del terziario avanzato, raggiunga il 44,3% del totale delle aziende, rispetto al dato italiano del 33,7%. Rispetto ai lavoratori della conoscenza, occupati con titolo di istruzione universitaria in professioni scientifico-tecnologiche, il dato lombardo e quello nazionale si attestano entrambi al 17,8%.

Con riferimento poi ai livelli relativi alla qualità dei servizi socio-sanitari erogati, il Rapporto Bes 2023 riporta valori migliori per l'area milanese rispetto al panorama nazionale: i bambini 0-2 anni che usufruiscono di strutture che erogano servizi per l'infanzia raggiungono il 22,9% (Italia 15,2%)¹², le strutture d'avanguardia dedicate ai servizi per l'infanzia si attestano al 94,7% del totale (Italia 59,6%), la migrazione ospedaliera verso altre regioni italiane è del 4,5% (Italia 6,5%)¹³, mentre i livelli specialistici del servizio sanitario regionale e la presenza di centri d'eccellenza in molte branche della medicina attirano pazienti provenienti da realtà prive di strutture sanitarie adeguate¹⁴.

Quanto ai livelli di istruzione, il 71,9% della popolazione 25-64 anni è in possesso di un titolo ISCED 4 (Italia: 63%), mentre, con specifico riferimento alla fascia di età 25-39 anni, i livelli ISCED 5-8 risultano essere del 39,3% (Italia: 28,6%)¹⁵. Inoltre, coloro che hanno conseguito un titolo di livello terziario in discipline STEM sono stati 17 ogni mille residenti tra i 20 e i 29 anni, valore di poco inferiore al dato medio nazionale (che si attesta a 17,7)¹⁶.

¹¹ Il Rapporto *Bes 2023: Benessere Equo e Sostenibile in Italia* attraverso l'analisi di indicatori socioeconomici offre un quadro integrato dei principali fenomeni che caratterizzano il Paese. I dati sono organizzati in 12 domini: salute, istruzione e formazione, lavoro, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, innovazione ricerca e creatività, qualità dei servizi.

¹² Fonte: Istat, 2022.

¹³ Fonte: Istat, 2022.

¹⁴ Nel 2019, si sono registrati 165.000 ricoveri extraregionali. Fonte: PoliS-Lombardia, Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia, 2019.

¹⁵ Fonte: Istat, 2022.

¹⁶ Fonte: MIUR, 2022.

Nonostante Milano presenti un contesto socioeconomico più favorevole e competitivo rispetto al resto del Paese, la città viene spesso descritta come ‘a due velocità’ (Boczy, Cordini, 2020), indicando la crescente polarizzazione che si verifica sia nel contesto urbano, tra un centro città attrattivo e funzionale e periferie sempre più marginalizzate, sia nel contesto sociale, con una forbice che va allargandosi, soprattutto a seguito della crisi pandemica, tra i redditi delle famiglie benestanti e degli ‘impoveriti da Covid’, come vengono definiti nel Rapporto Povertà Caritas Ambrosiana¹⁷ gli immigrati stranieri, i disoccupati di lunga durata, le famiglie monoreddito con più figli o con figli disabili e le persone senza fissa dimora. Aumentano così le disuguaglianze, dettate anche dalle dinamiche del mercato del lavoro che, soprattutto per quanto riguarda la fascia giovanile, impongono contratti sempre più precari e a bassa qualificazione.

La città metropolitana di Milano presenta un tasso di occupazione più elevato rispetto alla media nazionale, sia per la fascia di popolazione 20-64 anni, che raggiunge il 75,4% (Italia: 64,8%), sia per quella 15-29 anni, che si attesta al 40,4% (Italia: 33,8%), evidenziando un miglior andamento nel tessuto economico territoriale. I dati risultano più favorevoli anche in riferimento al tasso di disoccupazione, che per la fascia di età 15-74 anni risulta essere del 5,4% (Italia: 8,1%) mentre per la fascia giovanile 15-34 anni si attesta al 9,2% (Italia: 14,4%)¹⁸.

Le stime attuali riflettono, dunque, un buon andamento del sistema economico territoriale, ma è necessario sottolineare che la crisi economica sviluppatasi a seguito della pandemia Covid-19 ha colpito particolarmente i giovani nella fascia di età tra i 15 e i 24 anni, indicendo negativamente sia sul tasso di occupazione, sceso dal 21,4% del 2019 al 18,9% del 2020, sia sul tasso di disoccupazione, aumentato dal 18,1% del 2019 al 22,0% del 2020¹⁹. Anche l'indicatore NEET, particolarmente marcato in Italia ma con un'incidenza minore nell'area lombarda, ha cominciato ad accentuarsi a seguito dalla crisi pandemica che ha ridotto

¹⁷ Secondo l'Osservatorio diocesano delle povertà e delle risorse: «l'impoverimento è aumentato tra il 2019 e il 2020 e ha interessato sia le donne (+9,9%), sia gli uomini (+7,4%), sia gli italiani che gli immigrati (+12,4% tra i comunitari, +9,2% tra gli extracomunitari regolari). La richiesta di generi alimentari è aumentata sia in termini di incidenza sul totale (dal 36% del 2019 al 42% del 2020), sia in termini di numero di richieste espresse (+2,8%)», *Rapporto Povertà Caritas Ambrosiana*, 2021.

¹⁸ Fonte: Istat, 2023.

¹⁹ Fonte: *L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro: l'analisi del Centro Studi di Asso-lombarda*, comunicato del 1° aprile 2021.

ulteriormente le opportunità lavorative, colpendo in particolare le giovani donne e i soggetti marginali del mercato del lavoro.

Analizzando i dati, tra il 2019 e il 2020, in Lombardia il tasso di NEET è infatti aumentato di 3,5 punti per il genere maschile (passando rispettivamente da 11,8% a 15,3%) e di 1,7 punti per il genere femminile (da 18,0% a 19,7%)²⁰. Nell'area milanese, per la fascia di età 15-29 anni, la percentuale di NEET nel 2020 si attestava al 18,1%, rispetto al dato nazionale al 23,3%²¹, mentre nel 2023 il tasso NEET è sceso al 13,1%, contro il 19% della media italiana.²²

3.3 NextGenerationEU in Lombardia: strategie e progetti dal nazionale al locale

Nella programmazione comunitaria 2021-2027, all'interno dei fondi provenienti da NextGenerationEU, strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro lanciato dall'UE per aiutare gli stati membri a riprendersi dagli impatti economici della pandemia e per promuovere la resilienza economica e la sostenibilità, definendo l'inclusione dei giovani come una priorità strategica (Krzaklewska *et al.*, 2023), l'Italia è risultata essere la prima beneficiaria in valore assoluto dei principali strumenti: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Tali misure sono state valorizzate ulteriormente dalla nuova programmazione del FSE+ 2021-2027, che prevede, a livello europeo, una concentrazione tematica standard pari al 12,5% per interventi a favore dell'occupazione giovanile. L'Italia ha destinato a tale soglia di finanziamento almeno il 15% delle risorse, a dimostrazione della particolare attenzione al fenomeno in quanto, soprattutto per le Regioni del Mezzogiorno, le problematiche relative all'occupazione giovanile risultano particolarmente allarmanti.

Il PNRR²³ rappresenta il piano strategico attraverso cui l'Italia intende utilizzare i fondi del RRF per affrontare le fragilità strutturali dell'economia, miglio-

²⁰ Fonte: elaborazione PoliS-Lombardia su dati Istat, Cruscotto Lombardia 2022, numero 06-18 febbraio 2022.

²¹ Fonte: Istat, 2020.

²² Fonte: Istat, 2023.

²³ Il totale dei fondi previsti dal PNRR per l'Italia ammonta a 191,5 miliardi di euro a cui si sommano 30,6 miliardi stanziati dal governo italiano tramite il 'fondo complementare', per un totale di 222,1 miliardi. A questi si aggiungono ulteriori 13 miliardi di euro provenienti dal REACT-EU. Il PNRR si articola in sei missioni: digitalizzazione, innovazione,

rare la competitività, creare nuove opportunità occupazionali e promuovere uno sviluppo equo e sostenibile su tutto il territorio nazionale. Il PNRR è stato sviluppato in stretta collaborazione con la Commissione Europea e deve rispettare le linee guida e i criteri stabiliti dall'UE, prevedendo investimenti significativi in vari settori chiave dell'economia italiana, come la digitalizzazione, la transizione verde, l'istruzione, la sanità, le infrastrutture, la ricerca e l'innovazione (Viesti, 2022). Il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione del Piano risultano fondamentali per garantire che gli obiettivi prefissati vengano raggiunti nelle tempistiche stabilite e che i fondi siano utilizzati in modo efficace e trasparente.

All'interno del PNRR, rientra il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL)²⁴, iniziativa promossa dal governo italiano per favorire l'occupabilità dei lavoratori, specialmente in un contesto di profondo mutamento economico e tecnologico. Obiettivo principale del programma è quello di migliorare le competenze e le qualifiche dei lavoratori, al fine di allinearle alle richieste del mercato del lavoro, riqualificando i servizi di politica attiva per contrastare la disoccupazione, integrando formazione e lavoro (tramite misure di orientamento, formazione mirata, tirocini professionali, inserimenti lavorativi), promuovendo interventi di formazione continua (tramite lo sviluppo di competenze trasversali e professionali), personalizzando gli interventi in funzione dei bisogni dell'utenza e valorizzando la collaborazione tra enti pubblici e privati (Cavalca, 2022).

Rispetto al programma GOL, Regione Lombardia ha introdotto elementi innovativi, con particolare riferimento al ruolo di coordinamento territoriale dei CPI nella digitalizzazione dei processi e nell'integrazione delle azioni con la rete territoriale dei servizi sociali e sociosanitari²⁵. Per il gruppo target NEET è stato riconfermato, a seguito della Raccomandazione del Consiglio UE²⁶, il Program-

competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

²⁴ GOL è un «programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale personalizzata» (Art. 1, comma 325 della Legge di Bilancio 2021), attraverso cui sperimentare un modello che permetta di ampliare la rete delle politiche attive del lavoro anche ad attori del terzo settore e alle amministrazioni locali, garantendo così una presenza capillare a livello territoriale.

²⁵ Regione Lombardia ha approvato il *Piano attuativo del programma GOL* e le *Linee Guida per la prima attuazione*, con Delibera di Giunta n. 6427 del 23 maggio 2022.

²⁶ Cfr. *Council Recommendation (EU) on A Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee and replacing Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*, Brussels, 20 ottobre 2020.

ma Garanzia Giovani che continua a rivolgersi alla fascia d'età tra i 15 e i 29 anni prevedendo, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione e/o formazione, che gli stessi ricevano da parte del servizio pubblico per l'impiego un'offerta qualitativamente valida di lavoro, tirocinio o di reinserimento in percorsi di istruzione-formazione. Prioritarie in Garanzia Giovani Rafforzata risultano essere le azioni volte a promuovere l'occupabilità, sia attraverso i tirocini extracurricolari, sia attraverso l'erogazione di incentivi all'assunzione.

A tal proposito, Regione Lombardia ha attivato il POR Garanzia Giovani Fase 2, in cui i destinatari hanno a disposizione una 'dote'²⁷, riconosciuta all'erogatore dei servizi per le specifiche misure attivate, volte a favorire l'occupazione e/o l'ottenimento di qualifiche professionali da parte dei soggetti beneficiari. Le misure previste, in linea con la precedente programmazione di Garanzia Giovani (2014-2020), prevedono: accoglienza e informazioni sul programma; accesso alla garanzia (presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa); orientamento specialistico o di II livello; formazione mirata all'inserimento lavorativo; accompagnamento al lavoro; promozione del tirocinio extracurricolare, servizio civile. Inoltre, è stata prevista una linea di azione di 'formazione rafforzata' per finanziare percorsi di formazione di breve durata o tirocini in azienda, con lo scopo di qualificare o riconvertire il profilo professionale dei giovani NEET che presentano difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro e una linea di 'recupero della dispersione scolastica e formativa', specificatamente rivolta ai ragazzi dai 15 ai 18 anni che, avendo abbandonato il percorso di studio, sono privi di un titolo di istruzione e formazione di secondo grado e risultano disoccupati. Infine, è stato riconfermato il 'servizio civile', per offrire l'opportunità di interagire con istituzioni sociali, culturali, ambientali presenti nel territorio regionale, permettendo di acquisire competenze trasversali utili per favorire l'occupabilità.

²⁷ La Regione Lombardia, fin dal 2013, ha attivato un sistema di finanziamento di politiche attive del lavoro denominato Dote Unica Lavoro (DUL) che consente alle persone di usufruire di percorsi formativi, esperienze di lavoro e inserimenti occupazionali, di tipo personalizzato e mirato. Il sistema si basa sull'accREDITAMENTO di enti formativi e agenzie per il lavoro, attivando le azioni in chiave di filiera (orientamento, formazione, esperienza lavorativa, accompagnamento all'inserimento occupazionale), erogando finanziamenti sia a seconda delle diverse profilazioni di rischio dell'utenza, sia secondo i risultati raggiunti in termini di collocamento al lavoro.

A livello locale, il comune di Milano, attraverso il progetto *MiG-Work*²⁸, finanziato da Regione Lombardia²⁹, ha attivato un partenariato con associazioni del Terzo Settore, aziende, enti formativi e non profit, per sostenere concretamente i giovani, della fascia di età 16-34 anni, nella ricerca di un proprio percorso formativo, professionale o di cittadinanza attiva, realizzando un portale attraverso cui attivare sportelli tematici che mettano in contatto direttamente l'utenza con la rete dei servizi. Il progetto si è posto l'obiettivo di accompagnare i giovani, soprattutto coloro che si trovano in situazione di difficoltà nella fase di transizione scuola-lavoro, verso attività di orientamento (di gruppo o personalizzato) per la definizione di percorsi sia scolastico/formativi che lavorativi. La formula scelta è stata quella della creazione di servizi integrati, consultabili 'a catalogo', dopo aver completato l'iscrizione al portale, in cui è presente una sezione dedicata all'offerta formativa della programmazione regionale riferita alle specifiche richieste del mercato del lavoro locale (a valere sulle misure di Garanzia Giovani e del FSE+) e alle opportunità e finanziamenti relativi alla creazione di nuova imprenditorialità (a valere su Finlombarda Spa). Tutti gli interventi prevedono un tirocinio finale retribuito all'interno del network aziendale che collabora con il progetto. Per orientare i giovani alle specifiche attività lavorative è possibile accedere a percorsi di *job shadowing* che consistono nell'inserire un giovane in uno specifico contesto lavorativo (offerto dalla rete), per osservare un mestiere ed essere poi accompagnato da esperti alla definizione di un percorso personalizzato di attività lavorativa/imprenditoriale. Una caratteristica peculiare del servizio è che le attività sono 'prenotabili' in qualsiasi momento e in particolare sono sempre a disposizione dell'utenza azioni di orientamento e percorsi per lo sviluppo di *soft-skills*.

²⁸ Il progetto *MiG-Work – MiGeneration work in progress*, vincitore del bando della Regione Lombardia *La Lombardia è dei giovani 2020*, mira a creare una rete di servizi integrati e opportunità formative gratuite per giovani nella fascia di età 16-34 anni. Cfr: <https://inventolab.com/mig-work>

²⁹ Il 31 marzo 2022 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato la legge regionale n. 4 *La Lombardia è dei giovani*, che elenca i principali obiettivi delle politiche giovanili: «la Regione riconosce i giovani come risorsa essenziale per lo sviluppo sociale ed economico e concorre a promuovere a loro favore politiche e interventi specifici a carattere settoriale e trasversale» (art. 1). Tra le finalità previste, oltre al potenziamento degli sportelli Informagiovani nei Comuni o Unione di Comuni, rientrano l'istituzione di un Osservatorio regionale sulla condizione giovanile (art. 4) e l'attivazione del Forum dei giovani (art. 5).

Dal 2021 è inoltre operativa nell'area lombarda e in particolare nella Città Metropolitana di Milano, la seconda fase del progetto NEETwork³⁰ che, nella prima edizione, tra il 2016 e il 2019, ha inserito a livello occupazionale 230 giovani tramite un'esperienza di tirocinio retribuito. In particolare, NEETwork, Fase II si è posto l'obiettivo di sostenere l'attivazione di NEET fragili tra i 18 e i 24 anni, in possesso al massimo della licenza media, disoccupati da almeno 3 mesi e che non rispondono autonomamente alle politiche attive del lavoro, proponendo loro percorsi di orientamento, formazione in ambito informatico o tirocini retribuiti presso la rete dei partner del terzo settore che si sono resi disponibili a sostenere il progetto, in linea con le finalità del programma regionale Garanzia Giovani Rafforzata. La finalità del progetto è quella di attivare i NEET più svantaggiati, difficili da intercettare e coinvolgere (Palumbo, Pandolfini, 2019), tramite la collaborazione attivata tra enti profit e non profit, che rappresenta una forma di sussidiarietà finanziaria in grado di dare riposta alle esigenze dei soggetti più vulnerabili, sopperendo alla diminuzione di finanziamenti pubblici. Il ruolo giocato dal terzo settore all'interno del partenariato pubblico-privato del Progetto NEETwork è quello di mettere a disposizione il proprio know-how per sviluppare attività di animazione territoriale, integrando canali formali e informali per permettere ai destinatari delle azioni di venire a conoscenza delle opportunità formative e occupazionali disponibili a livello territoriale.

3.4 Garanzia Giovani in Austria: un approccio integrato per contrastare la disoccupazione giovanile

Per contrastare il fenomeno della disoccupazione giovanile il governo federale austriaco introdusse, già dalla fine degli anni Novanta, ben prima dell'emanazione della Raccomandazione del Consiglio dell'UE, al pari di altri Paesi come Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia, un approccio orientato a offrire ai giovani fino ai 18 anni garanzie occupazionali o di reinserimento nel sistema scolastico/formativo attraverso l'istituzione di una 'garanzia per i giovani' (Escudero, López Mourelo, 2017).

³⁰ Il progetto è promosso da Fondazione Cariplo in partenariato con Mestieri Lombardia, Fondazione Adecco e Istituto Toniolo e in collaborazione con Fondazione Vodafone. Regione Lombardia è partner istituzionale. Alleati strategici di NEETwork, sono gli enti del terzo settore e le imprese disposte ad accogliere un tirocinante. Cfr: <https://www.fondazionecariplo.it/it/progetti/servizi/neetwork.html>

Tale azione è stata ulteriormente sviluppata nel 2008 con l'attivazione di due specifiche Politiche attive del mercato del lavoro (PALM). La prima è stata il programma *Ausbildungsgarantie (Training Guarantee)*, che offriva ai giovani fino a 18 anni che non riuscivano a inserirsi autonomamente nel mercato del lavoro l'opportunità di svolgere un apprendistato presso un'istituzione sovraziendale (*Überbetriebliche Lehrausbildung, ÜBA*)³¹, finanziata dal servizio pubblico per l'impiego (*Arbeitsmarktservice, AMS*). La seconda misura, del 2009, ha previsto l'attivazione del programma *Future for the Youth*, che estendeva il target dei destinatari ai giovani fino a 25 anni proponendo un'opportunità di formazione o occupazione entro i primi sei mesi dall'iscrizione presso i servizi per il lavoro, con l'obiettivo di offrire concrete prospettive di carriera per questi giovani adulti³². Le misure attivate hanno favorito la transizione scuola-lavoro, soprattutto per i giovani con particolari esigenze di sostegno, prevenendo il rischio di disoccupazione di lunga durata e di esclusione sociale per i gruppi più vulnerabili (Scharle, Weber, 2011). Mentre i programmi attivati nei Paesi del Nord Europa hanno posto principalmente l'accento sul miglioramento delle traiettorie educative dei giovani NEET, in Austria vi è stata una maggiore attenzione agli inserimenti occupazionali attraverso lo strumento dell'apprendistato (Escudero, López Mourelo, 2017).

Nel 2012 sono stati implementati in Austria ulteriori servizi specifici (e personalizzati) di politiche attive del lavoro, quali il *Jugendcoaching (Youth Coaching)* e le *Produktionsschule (Production Schools)*, misure di follow-up volte a reintegrare i giovani nel mercato del lavoro, attraverso azioni mirate di formazione professionale (Tamesberger, 2015). In particolare, il *coaching* giovanile, basato su un approccio di *case management*, è attuato da diverse organizzazioni di supporto che coinvolgono operatori sociali e altri specialisti del settore giovanile, sia all'interno sia all'esterno dei percorsi scolastici. Il *coaching* giovanile svolge quindi un'importante funzione di reinserimento

³¹ Nel ÜBA (*Inter-company apprenticeship*), il contratto non viene stipulato con un'impresa ma con una struttura di formazione, per la durata di un anno. Per l'apprendista, è prevista un'indennità di formazione, finanziata dall'AMS. Durante la formazione, i giovani ricevono inoltre misure di sostegno, come il supporto socioeducativo e il supporto all'apprendimento. Cfr: https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_neue_medien/lehre/Seite.333306.html

³² I contratti collettivi prevedono specifici adeguamenti salariali orientati ad agevolare l'ingresso dei giovani in azienda con un contratto a contenuto formativo. Inoltre, sono previsti incentivi a sostegno dei datori di lavoro che investono in formazione e nei casi in cui gli apprendisti ottengano punteggi 'buoni' o 'eccellenti' nell'esame finale di apprendistato.

nel sistema educativo e di riduzione dell'abbandono scolastico. Le *production schools* offrono invece un'offerta standardizzata a seguito della scuola dell'obbligo, per giovani svantaggiati che desiderano frequentare corsi di formazione professionale, ma ne sono esclusi a causa della carenza di competenze di base, necessitando quindi di altri tipi di sostegno per reinserirsi gradualmente nel sistema scolastico-formativo e nel mercato del lavoro.

Il Programma Garanzia Giovani è stato attivato in Austria il 12 marzo 2014 e si è inserito, fin dall'avvio, nella linea virtuosa delle misure precedentemente adottate. La Garanzia Giovani austriaca si è basata infatti su alcune dei programmi già attuati, quali *Aktion Zukunft Jugend (Future for the Youth)*, *Ausbildungsgarantie (Training Guarantee)*, *Jugendcoaching (Youth Coaching)* e, seguendo le raccomandazioni europee, ha implementato ulteriori misure quali:

- *Apprenticeship Coaching (Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe)*, servizio personalizzato di tutoraggio, attivato a seguito di una dettagliata analisi dei fabbisogni, offerto durante il periodo di apprendistato;
- *NEET Projects*, progetti speciali per attivare il gruppo target nel mercato del lavoro o per riattivare percorsi di formazione/educazione attraverso azioni specifiche promosse dai principali attori istituzionali e dalle parti sociali;
- *ESL*, strategia nazionale per affrontare gli abbandoni scolastici³³, volta a mettere in atto strategie e specifiche offerte scolastico/formative mirate a ridurre l'abbandono precoce e aumentare il numero di persone in possesso di una qualifica di istruzione secondaria o terziaria;
- *Business start-up programme and subsidy*, programmi di supporto per i giovani disoccupati che intendano avviare un'attività imprenditoriale.

L'aver fornito ai giovani del gruppo target misure di attivazione personalizzate è stato uno degli elementi principali del successo di Garanzia Giovani in Austria, ciò è stato possibile anche grazie ai bassi tassi di disoccupazione giovanile e NEET nel Paese, ben al di sotto della media UE. L'Austria, infatti, non ha beneficiato dei fondi europei relativi alla YEI (*Youth Employment Initiative*) del 2014, in quanto sia il tasso di disoccupazione giovanile (al 8,9%) sia il numero di NEET (al 9,3%) per la fascia di popolazione tra i 15 e i 29 anni, non risultavano significativi per accedere al finanziamento. Ciononostante, l'Austria è

³³ Il tasso di abbandono scolastico austriaco, fin dall'istituzione della misura, si è attestato su valori al di sotto della soglia del 10%, obiettivo fissato dalla strategia Europa 2020.

riuscita a inserire alcune misure di attuazione di Garanzia Giovani nella programmazione del FSE 2014-2020. Rispetto ai risultati raggiunti dalla prima fase del programma, i dati rilevati dalla Commissione Europea nel 2016 hanno evidenziato che «più della metà (50,6%) dei giovani che hanno terminato il programma hanno ricevuto un'offerta di lavoro/formazione decorsi quattro mesi; due terzi dei partecipanti (63,7%) risultano occupati o impegnati in percorsi di aggiornamento professionale decorsi sei mesi dalla conclusione del programma. Il totale degli iscritti incide per l'82,9% sul target dei NEET, il più elevato tra i Paesi membri dell'Unione Europea»³⁴. Nonostante i positivi risultati ottenuti, sono state evidenziate difficoltà nell'intercettare la componente NEET multiproblematica e i giovani con background migratorio. I dati rilevati dalla Commissione due anni dopo il termine della prima programmazione hanno mostrato come nel contesto austriaco sia stato intercettato «in media, il 76,7% del numero di persone della fascia d'età 15-24 anni. Questo "tasso di copertura" si colloca al terzo posto tra i 28 Stati membri, ma è notevolmente inferiore a quello del 2017 (89,2%)»³⁵.

Ulteriori informazioni circa i dati raccolti dal monitoraggio condotto a livello europeo sui risultati raggiunti al termine del programma da parte di ogni Paese, pongono l'Austria tra gli stati più virtuosi dove solo il 28% di coloro che si sono iscritti al programma è risultato in attesa di poter usufruire di un dispositivo oltre i quattro mesi previsti (in questo caso la media UE-28 si attestava al 48,6%), evidente segnale dell'efficacia della fase di comunicazione e pubblicizzazione del programma attuata da parte del servizio pubblico per l'impiego. Inoltre, il 63% di coloro che hanno terminato la prima fase del programma, a sei mesi dal termine del dispositivo di cui avevano beneficiato, risultavano inseriti all'interno del sistema di istruzione, formazione o in occupazione. Nonostante i risultati raggiunti da Garanzia Giovani in Austria si sono però ravvisate, nelle valutazioni, disparità territoriali tra i *Länder* orientali e occidentali (anche se meno marcate rispetto a quelle riscontrate in Italia tra Nord-Sud), nel raggiungimento degli obiettivi previsti, soprattutto quanto alla diminuzione dei tassi di disoccupazione.

³⁴ Fonte: *Garanzia Giovani Evidenze, focus regionali e andamento in Europa. Linea Benchmarking Nazionale ed Internazionale Direzione Studi e Ricerche*, Anpal, dicembre 2019, p. 11.

³⁵ Fonte: *Young Guarantee country by country. Austria*, European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, ottobre 2020, p. 7.

3.5 Il contesto viennese: tra stabilità politica e innovazione

L'Austria è una repubblica federale con tre livelli di governo: centrale (*Bund*), regionale (*Länder*) e comunale (*Gemeinden*). Il federalismo austriaco è definito 'apparente' (Ermacora, 1970), poiché risente di una tendenza accentratrice (Erk, 2004), infatti i *Länder* austriaci hanno autonomia limitata rispetto ai cantoni svizzeri e agli stati federati tedeschi (Lehmbruch, 2019). Negli ultimi anni, c'è stato un aumento del coinvolgimento di *Länder* e *Gemeinden*, specialmente nella partecipazione alle decisioni europee, promuovendo un approccio cooperativo nell'adattamento alle norme dell'UE (Bußjäger, 2010).

Vienna, che è al contempo capitale, *Bundesland* e municipio, è caratterizzata da una marcata stabilità politica, che ha contribuito a creare condizioni socio-economiche durature nel tempo (Polanyi, 1978). Il forte intervento governativo in aree politiche chiave, quali *housing* e mercato del lavoro, ha contribuito a mantenere un'importante funzione redistributiva che tutela le fasce deboli e, allo stesso tempo, l'autonomia acquisita da Vienna, come conseguenza dei processi di decentralizzazione, ha permesso alla città di completare e compensare le politiche federali. La metropoli gode infatti di maggiore autonomia rispetto a qualsiasi altra città del Paese e vede coinvolti nella gestione politico-amministrativa sia il consiglio municipale che le parti sociali, rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (Ahn, Kazepov, 2021).

Vienna nel 2023 si è aggiudicata il primo posto come città più vivibile al mondo sia nel *Quality of living index 2023* dell'«Economist» sia nel *Quality of Life Survey 2023* di «Monocle», quanto a sicurezza, fiducia nelle forze dell'ordine, ripercussioni dell'inflazione sulla vita dei cittadini, così come per gli aumenti calmierati degli affitti e la bassa percentuale di povertà minorile³⁶. Nel 2023, la città è inoltre risultata nuovamente al primo posto al mondo per la miglior qualità di vita delle metropoli, nella classifica stilata dall'Istituto Mercer di New York³⁷. Tra i criteri che sono stati positivamente valutati figurano: il clima politico, sociale ed economico, l'assistenza sanitaria, le possibilità di formazione, le infrastrutture, la mobilità, la qualità e disponibilità di abitazioni, l'ambiente naturale e l'offerta culturale.

³⁶ Fonte: *Monocle's Quality of Life Survey 2023*

³⁷ Fonte: *Mercer quality of living index 2020*. Ogni anno il *Mercer Quality of Living Survey* pubblica un rapporto che presenta i dati relativi alla qualità della vita di 221 città del mondo. In questa classifica la prima città italiana risulta essere Milano, al 41° posto.

A Vienna, con 1.982.097 abitanti nel 2023 (51,1% donne; 48,9% uomini) risiede circa un quinto di tutta la popolazione austriaca. L'età media dei residenti è 41 anni, la popolazione oltre i 65 anni rappresenta il 16,35% del totale, la fascia di età 15-64 anni il 69% mentre quella 0-14 anni il 14,5%³⁸. Dal 2013 la popolazione di Vienna è aumentata complessivamente di 240.851 unità, con una crescita annua dell'1,1%, principalmente grazie ai flussi migratori dall'Est Europa³⁹, ma la crescita tra il 2022 ed il 2023 è stata del 2,6%. Vienna presenta infatti un'alta percentuale di persone immigrate rispetto al resto dell'Austria; nel 2023 il 34,2% dei suoi residenti risultava di nazionalità straniera e ben il 44,4% era di origine straniera⁴⁰. Sebbene la città abbia mantenuto un impegno verso l'edilizia popolare, il *social housing* è diventato una tematica sempre più controversa una volta che le regole dell'UE hanno vietato l'esclusione degli stranieri residenti, proposta dai partiti populistici, causando fenomeni di reazione anti-straniero tra i residenti nativi che negli ultimi anni hanno sempre più votato FPÖ (Partito della Libertà Austriaco) (Essletzbichler, Forcher, 2021).

L'importanza di Vienna all'interno dell'economia austriaca è confermata dall'elevato PIL pro capite pari a 53.000 euro (Austria: 45.370 euro), generato per l'85% dal settore del terziario e dei servizi, per il 15% dal manifatturiero e per lo 0,1% dall'agricoltura. Vienna rappresenta un centro di affari riconosciuto a livello internazionale nel terziario e i suoi principali settori di impiego sono la finanza e le assicurazioni (17%), il commercio (13%), la pubblica amministrazione (10%), la sanità (10%), l'istruzione (8%), il turismo (5%), le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (6%) e i trasporti (4%)⁴¹. La metropoli è una tra le capitali europee più sviluppate nella scienza e nelle tecnologie informatiche: gli impiegati in ricerca e sviluppo rappresentano il 5,6% dei lavoratori⁴² e per gli investimenti nel settore della ricerca, al 3,6%, è seconda tra le regioni austriache⁴³. Per la rilevanza degli investimenti

³⁸ Fonte: *Vienna in Figures 2023, City of Vienna – Statistics Vienna, 2023*.

³⁹ I flussi migratori provengono principalmente dalle seguenti nazioni: Siria, Ucraina, Germania, Romania, Afghanistan.

⁴⁰ Fonte: *City of Vienna – Statistics Vienna, 2023*.

⁴¹ Fonte: *City of Vienna – Statistics Vienna, 2023*.

⁴² Vienna si colloca al terzo posto tra le 241 regioni europee NUTS 2 per numero di addetti nel settore ricerca e sviluppo.

⁴³ Fonte: *City of Vienna – Statistics Vienna, 2023*.

la biotecnologia è divenuto il settore di ricerca prioritario e Vienna è stata classificata tra le prime città europee quanto a creazione di brevetti. La città, oltre a ospitare, in quanto capitale, ministeri ed istituzioni nazionali, è sede di importanti organizzazioni internazionali quali l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA), l'Organizzazione dei paesi esportatori di petrolio (OPEC), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nonché, essendo al contempo sia uno dei nove stati federali sia un municipio, offre un elevato numero di posizioni lavorative nel pubblico impiego. Il valore delle merci prodotte ed esportate nel 2023 dalle aziende viennesi è di 22,7 miliardi di euro, contro i 44,7 miliardi di merci importate, con un grado complessivo di apertura ai mercati esteri da parte delle imprese territoriali del 50,7%⁴⁴.

Rispetto agli elevati livelli occupazionali e ai bassi tassi di disoccupazione che si sono registrati a Vienna fino al 2019, a seguito della crisi economica dovuta alla pandemia, la domanda di lavoro è diminuita a causa del blocco totale di interi settori economici e all'introduzione del lavoro a tempo ridotto⁴⁵. Ciò ha portato, nel 2020, a un tasso di disoccupazione del 15,1%⁴⁶, il più elevato a livello nazionale, e a un decremento degli occupati, rispetto al 2019, pari al 2,5%. Tra il 2019 e il 2020 la disoccupazione della fascia giovanile fino a 25 anni è cresciuta del 41,6% e i partecipanti ai percorsi di apprendistato duale promossi dall'AMS sono risultati in flessione del 6,3%⁴⁷. Nello stesso arco temporale sul totale della popolazione disoccupata, la percentuale di persone senza cittadinanza austriaca è risultata del 45% e circa il 65% di tutti i disoccupati presentava background migratorio e basse qualifiche formali⁴⁸. I dati riferiti al 2022 vedono il decremento del numero dei disoccupati a Vienna, che diminuiscono, in valore assoluto, sia rispetto ai valori del 2020 (-35.582) che a quelli del 2019 (-2.374), in allineamento con i dati nazionali che vedono un miglioramento del tasso di disoccupazione nel 2022 (8,1%) rispetto al periodo pre-Covid-19 (8,4%).

⁴⁴ Fonte: *City of Vienna – Statistics Vienna, 2023*.

⁴⁵ Per un approfondimento di altre misure di conciliazione e sostegno alle famiglie approvate dal Governo Federale in risposta alla crisi si rimanda a Esposito, Rizzo 2022.

⁴⁶ I disoccupati registrati nel 2020 erano 149.700 (15,1%) mentre gli occupati erano 842.937 (84,9%). Fonte: *City of Vienna - Statistics Vienna, 2020*.

⁴⁷ Fonte: *City of Vienna, Municipal Department 23 – Economic Affairs, Labour and Statistics, 2020*.

⁴⁸ Fonte: *City of Vienna – Statistics Vienna, 2020*.

3.6 La strategia austriaca per la gioventù e le specificità della Città di Vienna

La capacità istituzionale di Vienna ha permesso al governo locale di formulare attivamente le proprie politiche economiche e sociali, oltre le priorità del governo federale. A seguito del processo di decentralizzazione delle politiche del mercato del lavoro, a partire dagli anni Novanta e a seguito dell'adesione all'UE nel 1995, la città di Vienna ha sviluppato infatti un modello di welfare localizzato e inclusivo che ha cercato di dare risposta ai problemi strutturali del mercato del lavoro locale tramite la definizione di politiche attive a livello regionale (Ahn, Kazepov, 2021), elaborando soluzioni che si sono rivelate attente alle fasce deboli della popolazione, anche nel periodo di crisi economica post pandemica.

L'Austria, con riferimento alla Strategia dell'UE per i giovani 2019-2027, ha attivato la *Österreichische Jugendstrategie* (Strategia austriaca per la gioventù), un programma governativo che individua, promuove e sostiene economicamente gli interventi che riguardano le politiche giovanili. La Strategia definisce quattro campi d'azione, quali: istruzione e formazione; occupazione e imprenditorialità; qualità della vita e cooperazione sociale; media e informazione. L'obiettivo della Strategia è quello di arrivare alla piena occupazione per i giovani della fascia di età 15-24 anni, operando soprattutto attraverso il miglioramento e il potenziamento dell'apprendistato professionale duale, che favorisce in Austria alti livelli di occupazione.

Il decentramento e la liberalizzazione delle politiche attive del mercato del lavoro ai singoli *Länder* ha permesso, a partire dal 1994, un maggiore livello di flessibilità che, nel contesto viennese, ha dato origine all'attivazione di specifici attori, erogatori di differenti servizi. Una peculiarità di Vienna è costituita, infatti, dal *Wiener ArbeitnehmerInne Förderungsfonds*, WAFF (Fondo di promozione dell'occupazione di Vienna), attivato nel 1995 dalla federazione dei sindacati e della camera del lavoro di Vienna e in gran parte finanziato dall'amministrazione cittadina, con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo professionale dei dipendenti delle aziende ubicate nel territorio viennese e incrementare la formazione professionale degli occupati, prevenendo il rischio di disoccupazione (Atzmüller, 2009). Alla fine degli anni Novanta a Vienna i tassi di disoccupazione erano relativamente alti e le *labour foundations* non erano ancora state attivate, il WAFF ha dunque offerto assistenza per garantire che qualsiasi taglio di personale da parte delle aziende fosse strutturato in modo socialmente responsabile e che i lavoratori potessero acquisire nuove e migliori competenze per favorirne l'occupabilità. Il principale target di riferimento continuano a essere i dipendenti che risiedono

nell'area viennese, soprattutto persone con bassa qualifica formale, giovani che intraprendono una formazione professionale iniziale o sono in transizione dalla scuola al lavoro (*Vienna Training Guarantee*), ma anche aziende che cercano personale qualificato da assumere o che intendono fornire una migliore formazione ai propri dipendenti (Bremberger *et al.*, 2016). Il WAFF risponde alle specifiche sfide del mercato del lavoro di Vienna, in aggiunta alle politiche stabilite dal governo federale e in stretta collaborazione con il servizio pubblico per l'impiego (AMS) e le parti sociali. Tra i principali obiettivi dell'attività del WAFF figurano la promozione delle pari opportunità per donne e uomini rispetto al mercato del lavoro, l'attivazione di azioni di formazione professionale volte a offrire ai giovani un buon inserimento nella sfera lavorativa, nonché il miglioramento delle opportunità occupazionali per persone con background migratorio.

Un particolare servizio è svolto inoltre dall'AMS attraverso i *Berufsinformationszentrum*, BiZ (Centri di informazione sulla carriera). Questi centri offrono a tutti gli interessati, in particolare ai giovani disoccupati in cerca di lavoro, ai lavoratori ai primi impieghi, alle persone che cambiano lavoro o che hanno abbandonato la scuola, informazioni dettagliate sulle varie professioni, sulle opportunità di impiego, nonché la possibilità di partecipare a percorsi di prima formazione e perfezionamento professionale. I centri di informazione sulla carriera si trovano nelle filiali regionali dell'AMS, a loro volta capillarmente insediate in tutti i comuni dell'Austria, e collaborano con le scuole per promuovere le opportunità offerte dal servizio pubblico per l'impiego. Inoltre, l'AMS ha attivato solo nel contesto viennese, congiuntamente alla Città di Vienna, un servizio specifico rivolto ai giovani, dapprima fino a 21 anni e, dal 2021, a seguito delle Raccomandazioni dell'UE, esteso alla fascia di età dei giovani adulti fino ai 25 anni (*AMS Wien Jugendliche II U25*). I BiZ rappresentano un punto di contatto che opera in un'ottica *one shop stop*, offrendo in un unico sportello tutti i servizi per il lavoro e l'istruzione rivolti ai giovani.

Le misure delineate, offerte all'interno della nuova programmazione dell'UE relativa alle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, verranno approfondite nel capitolo seguente tramite una prospettiva di analisi comparata tra i casi di studio considerati, mediante l'analisi delle interviste condotte a testimoni qualificati appartenenti alle principali istituzioni che operano all'interno del mercato del lavoro italiano e austriaco, indagando l'implementazione e la declinazione a livello regionale e locale dei servizi relativi all'attivazione dei giovani, la presa in carico dei destinatari e gli strumenti di monitoraggio e valutazione delle politiche giovanili.

4. Il punto di vista di decisori ed esperti delle politiche giovanili

4.1 Il mercato del lavoro italiano: una sfida per i giovani

Per quanto riguarda l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro italiano, una delle difficoltà evidenziate dai testimoni qualificati riguarda il *mismatch* tra offerta formativa e inserimenti occupazionali, che risente di alcuni limiti propri del sistema scolastico nazionale, un modello educativo fortemente orientato allo sviluppo di conoscenze teoriche e meno all'acquisizione di competenze tecnico-professionali e che presenta deboli relazioni con il mondo delle imprese.

C'è un certo *mismatch* tra offerta formativa e sbocchi occupazionali, un *mismatch* che è a sua volta di due tipi, da un lato non ci sono relazioni così consolidate tra le istituzioni educative, il mondo delle imprese o dei possibili datori di lavoro e dall'altro, che naturalmente è quello più grave, che non sempre sono 'fasati' i contenuti, anche le modalità potremmo dire di insegnamento e quello che poi serve nel lavoro. (E_IT_N_11)

Anche dal lato imprese, il mercato del lavoro italiano risente di debolezze strutturali, presentando un sistema produttivo caratterizzato da una bassa innovazione tecnologica e dominato da PMI tradizionali, che non riescono a generare una domanda sufficiente di lavoro qualificato per soddisfare le aspettative delle nuove generazioni:

la produttività del lavoro italiano è scesa negli ultimi 20 anni, quindi una cosa di lunghissima durata, significa che in realtà il valore aggiunto del lavoro è sempre più basso e quindi genera una rincorsa a una politica di bassi salari o una politica di sostegno pubblico in termini di sgravi fiscali e contributivi che non incentiva l'innovazione, il lavoro produttivo. (E_IT_N_11)

Tali condizioni strutturali hanno avuto differenti effetti sul mercato del lavoro, che già negli anni Ottanta presentava una crescente segmentazione e dualizzazione, con un impatto considerevole sulla posizione dei giovani (Piore, Sabel, 1984), non solo attraverso l'aumento dei tassi di disoccupazione ma anche attraverso una precarizzazione generalizzata (Pitti, 2020; Pitti, 2022).

Storicamente, in Italia è stato tutelato il lavoro pubblico, dipendente, a tempo indeterminato, proprio delle medio-grandi imprese, dove il sindacato aveva un forte potere contrattuale, mentre le fasce marginali del mercato del lavoro, più che in altri Paesi europei, sono risultate donne e giovani, con scarse tutele e soggetti a lavori precari, sottopagati o a tempo parziale (Berton *et al.*, 2012). I giovani, in qualità di outsider, spesso con un alto livello di istruzione e che vivono in famiglie in cui almeno un genitore percepisce un reddito sicuro, possono permettersi tempi di attesa più lunghi nella ricerca di una prima occupazione (Reyneri, 2017) o accettare di entrare nel mercato del lavoro attraverso attività precarie e sottopagate, in virtù del supporto fornito dalla famiglia di origine, che garantisce protezione e sostegno, svolgendo, in tal senso, un ruolo protettivo e sostitutivo rispetto ai servizi offerti dal welfare state (Giannoni, 2021).

Queste dinamiche dipendono soprattutto da un sistema produttivo che nel corso del tempo è risultato incapace di intercettare un'offerta di lavoro sempre più istruita, generando un rapporto squilibrato con la ridotta domanda di lavoro qualificato:

l'apparato produttivo è sostanzialmente vecchio e non garantisce livelli di soddisfazione alle giovani generazioni, non crea una crescita e uno sviluppo delle loro competenze, si parla molto del *mismatching* in questa fase, delle aziende che non trovano i profili professionali di cui avrebbero bisogno, però quando poi i giovani vanno all'estero il lavoro lo trovano, lo trovano anche con soddisfazione; quindi, è un problema sostanzialmente italiano ed è un problema da mettere a carico all'apparato produttivo. (D_IT_RL_01)

Inoltre, è stata evidenziata la difficoltà che le imprese italiane riscontrano nel programmare le scelte strategiche per il proprio sviluppo; ciò è emerso anche in relazione al ricorso al contratto di apprendistato su cui l'UE richiede di investire e che, pur essendo particolarmente favorevole per garantire inserimenti occupazionali stabili, è uno strumento ancor poco utilizzato. A tal proposito, la Lombardia nel 2019 risultava avere un numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato del 15,6%, che hanno registrato nel 2020 una variazione negativa del 4,1%, a fronte di un valore medio nazionale del 13,5% (2019), diminuito l'anno seguente

del 5,4%¹, nonostante siano intervenuti sgravi fiscali, incentivi e facilitazioni per promuovere l'utilizzo di questo dispositivo, non da ultimo la Legge di Bilancio del 2022, che non ha comportato però un sostanziale aumento del ricorso a tale strumento. Per poter assumere un giovane apprendista occorre infatti una capacità formativa da parte dell'impresa, con una visione di progettualità e programmazione della propria attività aziendale almeno per il medio termine e ciò sembra mancare in molte PMI e microimprese lombarde:

se io assumo un apprendista il cui contratto dura tre anni, devo avere una visione almeno di 3, 4, 5 anni. Nessuna impresa nel nostro Paese ha una visione di progettualità e di programmazione in termini così lunghi; quindi, il *mismatching* deriva un po' anche da questo: io oggi ho bisogno di 10 ingegneri informatici e li voglio domani, ma non è che io tra oggi e domani formo degli ingegneri informatici! E magari fra un paio d'anni, quando i giovani che vedono questo tipo di domanda si qualificano con questa figura, le imprese non hanno più questo tipo di necessità. (D_IT_RL_01)

La modalità più utilizzata per gli inserimenti occupazionali promossi da Garanzia Giovani, risulta essere invece quella del tirocinio, che comprende un periodo di orientamento e di formazione, svolto in un contesto lavorativo, che può avvenire sia durante la fase formativa (tirocini curriculari), sia post formazione (tirocini extracurriculari), attraverso un percorso che garantisca la certificazione delle competenze acquisite.

Questo strumento, che prevede il contatto diretto con le aziende, ha rappresentato un elemento di criticità, rivelandosi in molti casi a scarso contenuto formativo. L'attivazione di tirocini è risultata inoltre particolarmente conveniente a livello aziendale per i benefici economici derivanti dalle collaborazioni lavorative, più che per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro stabili. Dalle interviste ai testimoni qualificati è infatti emerso come spesso i tirocini siano stati utilizzati non tanto per fare una vera formazione *on the job*, complementare all'acquisizione di specifiche competenze, quanto, piuttosto, come una forma mascherata di sfruttamento che, attraverso l'impiego di manodopera a basso costo e flessibile, ha permesso alle aziende di poter ragionare in un'ottica assunzionale di sei mesi in sei mesi, potendo interrompere il rapporto di collaborazione in qualsiasi momento.

¹ Fonte: *L'andamento dell'apprendistato nella crisi pandemica - XX Rapporto di monitoraggio*, Inps, Archivi delle denunce retributive mensili, UniEmens, luglio 2022, realizzato attraverso una collaborazione fra INPS e INAPP.

4.2 Istruzione, formazione e occupazione giovanile nel sistema duale austriaco

In Austria le politiche giovanili sono fortemente interconnesse all'istruzione, all'orientamento e alla formazione, utili per raggiungere l'obiettivo europeo della creazione di *more and better jobs*, con particolare riferimento alla promozione di occupazione qualificata, in grado di rispondere ai mutamenti del mercato del lavoro. Se paragonato al contesto europeo, e in particolare a quello italiano, il mercato del lavoro austriaco presenta, come emerso dall'analisi dei dati secondari, alti livelli di occupazione, favoriti da una positiva transizione tra il sistema di istruzione e formazione e il mondo del lavoro, grazie all'acquisizione di specifiche competenze richieste dal sistema produttivo. Le aziende austriache, infatti, per poter far fronte alle sfide del mercato globale richiedono manodopera sempre più qualificata con alti livelli di specializzazione.

Il mercato del lavoro austriaco, pur presentando riscontri positivi, è caratterizzato da problematiche che riguardano non tanto il gruppo giovanile nel suo insieme, quanto specifici sottogruppi svantaggiati, caratterizzati da bassi livelli di istruzione, disoccupazione di lunga durata e/o mancato riconoscimento di competenze acquisite in differenti contesti.

In Austria abbiamo dati empirici che dimostrano come la disoccupazione sia altamente correlata al livello di istruzione. Ad esempio, le persone che non hanno terminato la scuola dell'obbligo hanno di gran lunga i tassi di disoccupazione più elevati, ed è risaputo che per una buona carriera è importante avere una buona formazione professionale fin dall'inizio. (D_AT_N_19)

Le prime esperienze lavorative incidono significativamente sull'intera prospettiva di carriera, comportando, nei casi in cui l'ingresso nel mercato del lavoro non avvenga con successo, uno *scarring effect* (McQuaid, 2015) che si ripercuote sulle future scelte occupazionali dei giovani. Tra coloro che risentono maggiormente di tali problematiche rientrano le persone con background migratorio che presentano scarse competenze linguistiche e mancato riconoscimento da parte del sistema educativo austriaco dei titoli di istruzione e formazione acquisiti nei Paesi d'origine:

molti, moltissimi giovani, soprattutto a Vienna, hanno un background migratorio. Tra le persone che si registrano all'AMS, che dovrebbero essere quindi disoccupate, circa il 75% ha un background migratorio [...]. Il problema principale in Austria è quello di avere una buona integrazione nel sistema del mercato del lavoro. (D_AT_RL_17)

[I giovani con background migratorio] hanno acquisito un titolo di studio nei loro Paesi d'origine, ma qui non ha valore. Per esempio, in Siria hanno finito l'università ma qui la loro istruzione non è riconosciuta e quindi devono ricominciare da zero. (P_AT_RL_16)

Per favorire l'acquisizione di più elevati titoli di studio per i giovani, è stata promulgata, nel 2016, una legge che ha previsto di estendere l'obbligo scolastico da 15 fino a 18 anni. La legge *Ausbildung bis 18* ha dunque prolungato, per un periodo di tre anni, i percorsi di istruzione, attraverso attività del sistema educativo o attraverso un'esperienza di apprendistato o di altri tipi di formazione professionale. Al termine del quindicesimo anno di età, se un adolescente entro i quattro mesi successivi non ha scelto il proprio percorso, viene contattato e preso in carico dall'AMS e, attraverso azioni di orientamento, indirizzato verso una delle due opzioni.

Questa [la legge *Ausbildung bis 18*] è una delle cose più importanti attuate negli ultimi anni in Austria, perché aiuta davvero a non perdere quasi nessuno, e lo vediamo nelle statistiche sulla disoccupazione di lunga durata. C'è davvero una grande differenza tra chi ha una qualifica e chi non ne ha affatto. Quindi, lo sforzo più importante è quello di aiutare i giovani a ricevere un'istruzione. In Austria viene riconosciuta molta importanza all'apprendistato. (D_AT_RL_23)

La formazione in apprendistato duale, a tal proposito, rappresenta uno dei punti di forza del sistema austriaco per favorire l'occupazione giovanile, facilitando le transizioni tra sistema scolastico e mercato del lavoro:

la cosa più importante a Vienna, in Austria, che credo sia diversa dall'Italia o dal resto d'Europa, è che l'apprendistato è molto importante: il 40% degli studenti va in apprendistato. A 15 o 16 anni iniziano a lavorare e questa è una grande cosa, perché possono fare quello che vogliono in un'azienda e ricevono un'istruzione, un'educazione pratica e questo penso sia molto, molto importante per ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, che oggi è uno dei più bassi in Europa. Facciamo del nostro meglio per parlare di apprendistato. (E_AT_RL_21)

L'apprendistato duale prevede una stretta collaborazione tra attori a diversi livelli definendo un modello di governance che coinvolge istituzioni pubbliche, imprese, sindacati e altre parti sociali, con l'obiettivo di garantire un sistema formativo integrato e mirato alle esigenze del mercato del lavoro (Giannoni, 2024). A livello federale intervengono nella definizione delle competenze afferenti oltre 240

professioni, il Ministero federale dell'economia, della famiglia e della gioventù (BMWFJ), il Comitato consultivo federale per l'apprendistato (BBAB) e il Ministero federale dell'istruzione, delle arti e della cultura (BMUKK). Il livello regionale vede la collaborazione tra uffici per l'apprendistato, province federali, governatori provinciali, commissioni consultive e ispettori scolastici regionali. A livello locale l'apprendistato duale è implementato dalle aziende di formazione e scuole professionali a tempo parziale. La maggior parte del percorso (80%) è infatti svolta dai giovani apprendisti in azienda, dove sono equiparati al livello di lavoratori dipendenti, con diritto di rappresentanza sindacale, ferie retribuite, versamento dei contributi previdenziali e assicurativi, svolgendo la pratica dell'insegnamento professionale, mentre la restante parte del percorso (20%) viene erogata dai centri di formazione, così da perfezionare la complementare componente teorica. Al termine del percorso di apprendistato duale viene rilasciato un diploma di livello ISCED 4. L'AMS ha il compito di collocare tutti coloro che richiedono un'attività di apprendistato presso le aziende del territorio dopo aver incrociato le posizioni aziendali aperte con i desiderata dei giovani o, in casi particolari, presso centri specializzati dove sono presenti laboratori per le attività pratiche afferenti alle diverse professioni.

La difficoltà principale per noi è che ci sono differenze tra le regioni austriache. Ad esempio, a Vienna abbiamo molte persone con background migratorio, che non sono molto brave a scuola. Il sistema scolastico li mette fuori gioco, non parlano bene il tedesco e non hanno buone capacità matematiche, tutte cose che servono per diventare apprendisti. E questo è un problema molto grande perché, se vogliono fare un apprendistato in un'impresa, a volte devono fare un test e non lo superano [...]. Quindi, quando non trovano lavoro in un'impresa, vengono all'AMS e dobbiamo inserirli nella formazione professionale, e dobbiamo fare ciò che il sistema scolastico non ha fatto, dobbiamo insegnare loro il tedesco, la matematica e tutte le altre cose di cui hanno bisogno: questo è uno dei problemi più grandi. (E_AT_N_27)

In Austria vi sono differenze territoriali quanto all'offerta di percorsi di apprendistato duale. Nei *Länder* occidentali, maggiormente vocati alle attività agricole e turistico-ricettive, vi sono più posizioni disponibili rispetto alla domanda. A Vienna, dove è presente la più alta percentuale di giovani e cittadini stranieri di tutta l'Austria, si assiste invece al fenomeno opposto: le posizioni di apprendistato sono inferiori, non sufficienti a coprire le richieste e molti giovani, per problemi legati alla mobilità, non sono disponibili a spostarsi fuori dalla capitale.

A Vienna c'è una grande mancanza di posizioni di apprendistato. [...] Nell'Austria occidentale invece cercano apprendisti, ma non è facile trovare giovani di 15-16 anni disposti a trasferirsi dalla città a una zona rurale, dove ci sono posti di lavoro. (E_AT_N_24)

In risposta a tali criticità, sono presenti centri di formazione interaziendale (*Berufsausbildungszentrum Wien*, BAZ) promossi dall'istituto di formazione professionale di Vienna (*Berufsförderungsinstitut Wien*, BFI), che operano per conto dell'AMS, presso cui possono rivolgersi coloro che non riescono a trovare un posto di apprendistato presso un'azienda privata. In particolare, per la fascia giovanile fino a 25 anni, interviene anche il progetto U25 promosso dalla Città di Vienna, in collaborazione con l'AMS, con l'obiettivo di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro per coloro che non sono inclusi in altre misure, prendendo in carico i giovani adulti e offrendo loro la possibilità di terminare gli studi o di essere collocati presso aziende per terminare il percorso formativo di apprendistato e ottenere il diploma.

Inoltre, i giovani che non trovano un posto di apprendistato in azienda, hanno la possibilità di svolgere il percorso nell'ambito della formazione sovraziendale (*Überbetriebliche Lehrausbildung*, ÜBA), istituita dalle parti sociali e dal governo federale, sostituendo l'attività pratica da svolgersi in azienda con un servizio di formazione laboratoriale. In particolare, si è fatto ricorso a questo modello per le attività avviate nel periodo pandemico, così da aiutare i giovani a proseguire nei percorsi di apprendistato, ottenendo un'istruzione qualificata:

a Vienna c'è un altro sistema per ottenere un apprendistato, si chiama ÜBA, apprendistato sovraziendale. Si tratta di un apprendistato svolto, non presso un'azienda, ma presso un'agenzia di formazione che funziona come un'azienda. Questi posti sono davvero necessari per i giovani, per dare loro la possibilità di entrare nel mercato del lavoro [...]. Nelle altre regioni dell'Austria non è così necessario perché vi sono abbastanza posizioni nelle aziende, quindi è più comune a Vienna. (E_AT_N_24)

Il sistema della formazione professionale permette ai lavoratori qualificati di ottenere il certificato di istruzione superiore (*Berufsreifeprüfung*) attraverso cui è possibile accedere alle scuole universitarie professionali (*Fachhochschulen*). Ciò ha garantito flessibilità al sistema austriaco, consentendo ai percorsi duali di arrivare fino al livello di istruzione terziaria. Infatti, mentre in Italia si può accedere alla carriera universitaria con qualsiasi titolo di scuola secondaria di secondo grado (ISCED 4), in Germania ciò non è possibile in quanto il sistema duale tedesco incanala i giovani in un rigido percorso che termina con il rilascio di una qualifica che non permette l'accesso diretto all'istruzione terziaria, richiedendo passaggi intermedi che rappre-

sentano un ostacolo, soprattutto per le fasce meno scolarizzate della popolazione giovanile. Il sistema duale austriaco rappresenta una forma ibrida (Cefalo, Kazepov, 2020) che, anche attraverso gli Istituti tecnici superiori (*Höhere Technische Lehranstalt*, HTL,), offre l'opportunità di accesso al livello terziario di istruzione:

il tasso di disoccupazione di quelli che escono da queste scuole [HTL], che pare siano molto qualificate, è bassissimo. La cosa interessante di queste scuole è che, per esempio, per la maturità devi fare anche una tesi. Questa tesi ha un voto a parte, solitamente è un progetto che dura per tutto l'ultimo anno e, se rimani nella professione, cioè se prosegui essendo assunto da un'azienda del solito settore, dopo tre anni ti danno il titolo di ingegnere triennale. È un sistema duale scolastico, con forte componente pratica a scuola e la parte di duale che manca nell'azienda la riconoscono dopo, se per tre anni lavori nel settore, come una *Berufsakademie*, acquisendo il titolo di ingegnere applicato. (E_AT_RL_26)

Nell'implementazione delle politiche giovanili volte a favorire gli inserimenti occupazionali, il sistema austriaco si avvale della stretta collaborazione tra Ministeri (Ministero federale dell'economia e del lavoro, Ministero federale dell'educazione, istruzione, scienza e cultura), servizio pubblico per l'impiego, associazioni datoriali e sindacali oltre che realtà del mondo imprenditoriale. Anche se il governo austriaco non beneficia di tutte le misure previste dal Programma Garanzia Giovani, utilizza una parte significativa dei finanziamenti FSE+ per programmi che promuovono l'occupabilità dei giovani adulti. Inoltre, le misure di attivazione per le politiche del lavoro giovanile si avvalgono di cospicui finanziamenti provenienti da fondi federali e nazionali, nonché da cofinanziamenti da parte di municipalità, associazioni datoriali e sindacali.

Abbiamo abbastanza soldi per permettere, a chi vuole avere un'istruzione aggiuntiva, o non ha finito la scuola superiore, di farlo. Possiamo offrire tutto ciò che le persone desiderano, in modo che siano formate e possano tornare a lavorare. (D_AT_RL_16)

Garanzia Giovani, ha rappresentato un volano per la riattivazione di molti giovani NEET, fuori dai sistemi di istruzione, di formazione o di lavoro, intervenendo a sostegno delle politiche giovanili in concomitanza con l'emanazione della legge per l'innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni. In questo caso si è potuto assistere a una positiva attuazione delle direttive dell'UE, declinate secondo le esigenze ravvisate nei diversi ambiti territoriali del Paese:

Garanzia Giovani credo sia la cosa più importante, perché sarebbe davvero oneroso non far rientrare i giovani in questo programma, che rappresenta il modo migliore per fornire loro orientamento e formazione. Quindi, credo che sia davvero importante cercare di far partecipare a questo programma tutti i giovani sotto i 25 anni che desiderano rientrare nei sistemi di istruzione, formazione o lavoro. Penso che sia davvero necessario, perché la vita dei giovani sta diventando sempre più difficile e complessa; quindi, è ancora più necessario per loro avere un vero orientamento. [...] Le linee guida del FSE+ vengono trasferite alle agende nazionali e poi alle regioni austriache. [...] Siamo molto interessati a partecipare agli obiettivi e alle direttive dell'UE cercando di realizzare tutti gli obiettivi e gli standard previsti. (E_AT_N_24)

Risulta dunque interessante approfondire la declinazione delle politiche comunitarie e nazionali a livello regionale e locale, esaminando l'offerta dei diversi servizi e la loro combinazione in risposta ai bisogni dell'utenza negli specifici contesti territoriali.

4.3 Decentramento e disparità territoriali: l'impatto sulle politiche giovanili in Italia

In Italia, la declinazione delle politiche europee risulta fortemente condizionata dal decentramento delle funzioni e dall'integrazione dei servizi a livello regionale e locale, presentando nel panorama nazionale molteplici differenze. L'implementazione degli interventi risente, infatti, della diversa configurazione amministrativa relativa alle politiche del lavoro e alle politiche di assistenza sociale, che incidono sui processi decisionali e sulla loro attuazione (Kazepov, Barberis, 2013). Laddove il tessuto territoriale si presenta economicamente 'debole' è più difficile che l'integrazione tra i servizi possa essere proficua e ciò comporta una marcata differenziazione territoriale nell'implementazione delle politiche attive del lavoro tra le diverse regioni italiane:

l'architettura istituzionale e amministrativa del nostro Paese, non dico che è un ostacolo, ma certamente una sfida, nel senso che molte politiche giovanili vengono gestite a livello di amministrazioni locali, cioè si basano su degli standard, delle indicazioni, delle normative di valore nazionale, però l'implementazione della maggior parte di queste politiche avviene nei territori. (D_IT_N_06)

Le misure erogate risentono della frammentazione e delle disparità territoriali, sia nella strutturazione dei programmi formativi attuati a livello di singole Regioni, sia nella scelta delle modalità di erogazione delle misure (Bonanomi, Rosina, 2020). Ciascun ambito territoriale ha infatti previsto diverse modalità di attiva-

zione di Garanzia Giovani: coi ‘voucher’, come nel caso di Regione Lombardia, dove è l’utente a scegliere se usufruire del servizio presso strutture pubbliche o private; a ‘progetto’, come in Puglia, dove il soggetto privato coinvolto nelle azioni interviene solo alla fine del processo; a ‘priorità pubblica’, attraverso i CPI, come in Toscana. A tal proposito, occorre tener presente che alcune delle misure, in particolare orientamento e formazione, hanno risposto essenzialmente alle priorità scelte a livello di singola Regione nell’adottare specifiche misure di attivazione, differenziando quindi l’offerta di servizi sul territorio nazionale, con il rischio di incrementare le disuguaglianze.

Le attività di orientamento e la formazione professionale sono state infatti delegate alle Regioni e, attraverso le Regioni, ad amministrazioni più piccole, come le ex Province o le Aree vaste, o le Municipalità. La modifica del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001) ha infatti ridefinito le funzioni dei diversi livelli istituzionali assegnando alle Regioni competenza esclusiva in materia di lavoro e politiche sociali²:

con la riforma del Titolo V della Costituzione una serie di competenze sono state attribuite a livelli sub-nazionali, quindi alle Regioni, ma quello che viene notato è la mancanza della cornice, del *framework* di riferimento nazionale, quindi la capacità di garantire livelli essenziali delle prestazioni, in luogo invece di una differenziazione, di una moltiplicazione degli esiti di fatto e quindi un aumento delle differenze territoriali. (E_AT_RL_22)

Tra le differenti Regioni italiane sussistono dunque forti disuguaglianze quanto a opportunità del mercato del lavoro e dinamicità del tessuto produttivo. Ciò si traduce in un’offerta molto eterogenea e fortemente connessa alle dinamiche territoriali, che si ripercuote nella declinazione delle politiche giovanili e nell’attuazione degli interventi a livello regionale e locale.

È un effetto di disuguaglianze nelle opportunità [...] si perde la nozione di cittadino italiano, diventi un cittadino molisano piuttosto che un cittadino campano o un cittadino lombardo. Sull’applicazione della formazione WBL [*work-based learning*] o dell’alternanza, il sistema austriaco per esempio, così come quello lombardo, adottano il duale da ben più tempo della Buona Scuola o delle altre iniziative, però tutto questo

²All’interno della Riforma del Titolo V (2001) al livello nazionale viene riservata la competenza nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

è lasciato all'autonomia, sia nel mondo scolastico e soprattutto nel mondo della formazione e dell'orientamento, alle singole Regioni. Quindi, quando noi confrontiamo l'Italia con l'Europa, noi confrontiamo in realtà 20 sistemi nazionali. (D_IT_N_06)

Garanzia Giovani, ancorché derivante da norme di valore nazionale, è stata dunque implementata in modo differenziato a livello regionale e il suo successo è dipeso fortemente dalla dinamicità del tessuto imprenditoriale locale, quanto a servizi, infrastrutture e condizioni socioeconomiche, con il rischio di risentire anche degli elementi di criticità presenti nei singoli ambiti territoriali:

meccanismi decisionali o anche modalità di funzionamento di servizi, che a un certo punto acquisiscono un modo di funzionare che non va bene, ma che non sai più come cambiare perché in qualche modo sembra imm modificabile. [...] Cioè, hai delle grosse difficoltà a cambiare anche i meccanismi che non funzionano. (E_IT_N_11)

In tal senso spesso i decisori rischiano di attuare interventi che, invece di cambiare i meccanismi procedurali o crearne di nuovi, finiscono per adattarli al contesto, secondo il paradigma del modello incrementale, generando un processo di produzione delle scelte relative alle *policies* che risulta pertanto 'frammentato' o 'sconnesso' (Lindblom, Braybrooke, 1963).

Le azioni di maggior successo sono state realizzate laddove, sul territorio, si sono consolidate partnership pubblico-privato che, coinvolgendo associazioni, imprese e mondo della cooperazione, hanno dato vita a interventi strutturati, finalizzati a inserimenti lavorativi mirati. A tal proposito, l'esperienza del Progetto NEETWork, attivato nell'area lombarda a sostegno della componente più vulnerabile dei NEET, ha visto il coinvolgimento di una consolidata rete territoriale tra i diversi attori:

noi [Fondazione Cariplo] abbiamo fatto un'operazione di questo tipo: abbiamo stipulato un accordo con Regione Lombardia, [...] uno degli alleati è la Pubblica Amministrazione, anche nell'agganciarsi all'impianto di Garanzia Giovani, che è un impianto che ha ovviamente una sua struttura. L'altra operazione che abbiamo fatto è stata quella di creare un'alleanza con delle Agenzie per il lavoro, abbiamo identificato due partner che sono il Consorzio Mestieri Lombardia e Fondazione Adecco, che si aggancia a sua volta alle Agenzie per il lavoro di Adecco. Anche il Consorzio Mestieri Lombardia è un ente accreditato alle politiche del lavoro e ha agenzie disseminate sul territorio. [...] Poi l'altro alleato fondamentale sono stati gli enti ospitanti e quindi il terzo settore, che ha risposto veramente molto bene e adesso stiamo verificando anche l'ingaggio delle imprese come enti ospitanti. (E_IT_RL_15)

La dimensione territoriale è stata scarsamente esplorata nelle analisi comparate su welfare e politiche sociali (Kazepov, Cefalo, 2020), ma molta dell'efficacia delle politiche dipende proprio dalla declinazione su base locale dei dispositivi, nonché dalla costruzione di network efficaci.

4.4 Integrazione delle politiche a livello regionale e locale: il ruolo dell'AMS

L'attuale struttura organizzativa del mercato del lavoro austriaco è stata stabilita con la riforma che, nel 1994, ha istituito il servizio pubblico per l'impiego (AMS), in qualità di impresa pubblica di servizi, separandolo dalla diretta gestione del governo federale (Ministero federale del lavoro, della salute e degli affari sociali, BMWA). Il BMWA si limita a definire le strategie per il mercato del lavoro che l'AMS deve implementare sotto la sua supervisione, basandosi su quanto stabilito a livello europeo, secondo le priorità definite dapprima dal FSE e, successivamente, dal FSE+. La declinazione delle politiche del lavoro giovanile si inserisce in questo impianto politico-amministrativo che prevede per i *Länder* gradi di libertà e spazi di intervento nell'attivazione territoriale delle misure.

In Austria non è solo l'AMS a essere strutturata capillarmente a livello federale e municipale, ma anche altre organizzazioni, come il servizio del ministero sociale (SMS), le camere di commercio (WKO) e del lavoro (AK), le ONG, che forniscono importanti servizi per i giovani e hanno una rete territoriale molto diffusa. In ogni regione e in ogni provincia, per i differenti attori delle politiche, è presente un *Koordinierungsstelle* (ufficio di coordinamento) che permette alle organizzazioni che erogano i servizi di conoscere i programmi e confrontarsi sulle modalità utili per attuarli nei singoli territori. Attraverso la rete territoriale dei servizi si stabilisce come i programmi devono essere implementati a livello locale, tenendo conto della struttura del mercato del lavoro:

bisogna sempre implementare il programma nel miglior modo possibile. I *koordinierungsstelle* hanno uffici regionali che forniscono e raccolgono informazioni a livello federale, in modo da avere un quadro che si adatta a ogni regione in cui tutti questi programmi devono essere implementati. (D_AT_N_18)

Nel contesto viennese, già a metà degli anni Novanta, per iniziativa della camera del lavoro e della municipalità, con lo scopo di sviluppare il mercato del lavoro locale, è stato istituito il fondo di promozione dei dipendenti di Vienna (*Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds*, WAFF) il cui principale obiettivo era quello

di incentivare la formazione professionale, per coloro che risultavano occupati, in caso volessero cambiare lavoro o acquisire competenze aggiuntive, per prevenire il rischio di disoccupazione. La competenza degli stati federali ha permesso alla Città di Vienna di regolare le politiche del lavoro in maniera complementare alla normativa esistente a livello nazionale. Il WAFF, istituzione presente solo a Vienna, sostiene e integra il sistema di politiche attive del lavoro locale e offre percorsi formativi di riqualificazione e di aggiornamento a coloro che non possono accedere alle politiche programmate a livello nazionale, coprendo quindi un target di beneficiari che altrimenti sarebbe escluso dal sistema federale.

Non esiste un'organizzazione simile al WAFF in altri stati federali dell'Austria. Vienna è in molti casi diversa dal resto dell'Austria [...]. L'idea a metà degli anni '90 era molto buona secondo me, perché qualcuno ha pensato «non dovremmo aspettare che le persone diventino disoccupate per aiutarle, dovremmo aiutarle nel momento in cui non sono disoccupate, accanto al loro lavoro, qualificandole così tanto che non incorreranno mai in fenomeni di disoccupazione» e questa è stata l'idea quando il nostro WAFF è stato fondato a metà degli anni '90. (E_AT_RL_30)

Per quanto riguarda le politiche giovanili, un'importante azione di informazione e orientamento è attivata dall'AMS che, attraverso i centri d'informazione sulla carriera (*Berufsinformationszentrum*, BiZ), capillarmente diffusi a livello territoriale, offrono servizi di consulenza e orientamento sulla formazione e le opportunità lavorative, soprattutto per i giovani. I BiZ sono visitati dagli studenti in obbligo scolastico che vi si recano e attraverso percorsi didattici e incontri con esperti, testimoni qualificati e orientatori, hanno l'opportunità di confrontarsi con differenti mestieri e professioni:

quindi, i Ministeri, l'AMS e tutti questi BiZ, entrano in stretto contatto con le scuole e questo è uno dei punti in cui c'è una grande interazione [...] c'è un collegamento tra il Ministero dell'Istruzione e il Ministero del Lavoro e c'è una collaborazione che funziona davvero, davvero bene, in modo che tutti siano d'accordo su questi temi. Dobbiamo aiutare le persone, specialmente nelle regioni svantaggiate o nelle scuole svantaggiate, in modo che nessuno rimanga escluso. (E_AT_RL_28)

Un altro servizio molto importante per Vienna è svolto dalla Municipalità (*Stadt Wien*) che gestisce un programma di garanzia di formazione professionale attraverso l'attivazione di una rete che comprende tutte le organizzazioni interessate che si occupano di problematiche relative alla transizione scuola-lavoro, promuovendo il coordinamento strategico e lo sviluppo dei servizi offerti.

Anche la camera del Lavoro (*Arbeiterkammer Wien*, AK) e la camera di commercio di Vienna (*Wirtschaftskammer Wien*, WKÖ), hanno centri di informazione sul lavoro, attivati per offrire ai giovani, ancora inseriti nel sistema educativo, un servizio di orientamento rispetto alle possibilità occupazionali, attraverso una formazione a breve termine per fornire una visione più approfondita di alcune specifiche professioni. Risulta dunque interessante approfondire come l'offerta dei diversi servizi si declini in base ai bisogni dell'utenza.

4.5 Garanzia Giovani: criticità nella presa in carico dei destinatari nel contesto italiano

In Italia, nell'attivazione dei servizi afferenti alle diverse politiche giovanili, la criticità maggiore riguarda la 'presa in carico' dei giovani disoccupati a rischio di marginalizzazione e vulnerabilità sociale, che dovrebbero ricevere una personalizzazione dei servizi, prevedendo non solo una fase di orientamento ma anche di accompagnamento verso l'inserimento occupazionale.

A livello territoriale, una delle difficoltà delle politiche e dei progetti volti a promuovere l'occupazione dei giovani che sono esclusi dal sistema educativo/formativo e dal mercato del lavoro, è stata la loro intercettazione, dato che si tratta di persone che non rientrano in nessun database amministrativo, in particolare per quanto riguarda la fascia meno scolarizzata e più vulnerabile, che rappresenta un target difficile da raggiungere, da coinvolgere e da motivare. Questo però non dovrebbe portare a eludere il problema, quanto piuttosto a moltiplicare gli sforzi e studiare nuove strategie per raggiungere proprio le fasce più marginali della popolazione giovanile.

Il gruppo dei NEET in Italia è talmente vasto ed eterogeneo che le politiche disegnate dall'UE e declinate in un'ottica *top-down* nel contesto nazionale e regionale-locale rischiano di intercettare la fascia di popolazione non necessariamente nella massima condizione di bisogno, generando un *displacement effect* (Davidson, Woodbury, 1993):

Garanzia Giovani in Italia, questo è un po' mascherato, però è desumibile dai rapporti di monitoraggio e di valutazione anche dell'ANPAL, ha fatto piovere sul bagnato, nel senso che era una politica concepita per i NEET, quindi per soggetti in particolari situazioni, direi anche di debolezza e di fragilità – quindi non al lavoro, non in occupazione, non in istruzione – e aveva appunto un ventaglio di 21 proposte, 21 schede di trattamento diverse; per esempio, percorsi brevi, percorsi in alternanza, stage all'estero, tirocini, 21 piccoli strumenti ai quali il giovane

poteva accedere. Di fatto hanno avuto accesso al dispositivo o almeno nei primi anni, nella prima ondata, quelli che erano messi meglio, e quindi altroché NEET, noi abbiamo avuto laureati che hanno utilizzato Garanzia Giovani! (D_IT_N_06)

Tali politiche, che si prefiggono come scopo dichiarato quello di promuovere la mobilità sociale, finiscono invece per generare un ‘effetto San Matteo’ (Merton, 1968), per cui a beneficiare delle misure sono principalmente coloro in possesso di maggior capitale culturale e sociale. Occorrerebbe pertanto investire su interventi di aggregazione rivolti proprio ai giovani più vulnerabili e alle fasce più marginali, come premessa per il loro inserimento nel mercato del lavoro:

qui si è andati indietro: progetti, iniziative che c'erano nel passato sono stati abbandonati. C'era anche una legge regionale negli anni Novanta, nei primi anni Duemila. La crisi del 2008 ha massacrato questi settori di politiche sociali discrezionali, perché i soldi sono andati sulle pensioni, diciamo su diritti stabili, inscalfibili. Sull'aggregazione giovanile e sui centri di aggregazione giovanile si sono fatti dei passi indietro invece che dei passi avanti. (E_IT_RL_08)

A tal proposito, Garanzia Giovani ha avuto il merito di intercettare per la prima volta un alto numero di giovani disoccupati, ma ha mostrato carenze nel raggiungere gli utenti e nel prenderli in carico. Sono stati numerosi i casi in cui il programma non è stato in grado di fornire un ingresso stabile nel mercato del lavoro, soprattutto per i destinatari più vulnerabili, non riuscendo a ridurre il gap che contraddistingue l'incidenza dei NEET in Italia rispetto alla media europea.

Un esempio positivo in tal senso è rappresentato invece dal progetto NEETWork, che ha inteso riattivare l'utenza più fragile, ovvero ragazzi e ragazze non impegnati in alcun corso di studio o formazione, né inseriti nel mercato del lavoro, con bassa scolarizzazione e non in grado di attivarsi autonomamente rispetto alle misure proposte da Garanzia Giovani:

con la prima fase di NEETwork abbiamo fatto un grossissimo sforzo per identificare l'utenza e abbiamo messo insieme all'incirca 47.000 nominativi di ragazzi potenzialmente in possesso dei requisiti previsti dal Progetto. Quindi abbiamo unito le banche dati delle agenzie di Adecco con quelle dei CPI, abbiamo fatto delle campagne online, abbiamo passato questi nominativi a Regione Lombardia. Diciamo che ne sono sopravvissuti 23.000, nel senso che 23.000 erano effettivamente 18-24enni, disoccupati da tre mesi, non iscritti a Garanzia Giova-

ni. Di questi 23.000, 10.000 li abbiamo lasciati da parte perché ragazzi che non si spostano oltre 15 km per lavoro [...] e con 13.000 abbiamo fatto un tentativo di contatto telefonico, vale a dire che si sono fatte fino ad almeno 10 telefonate in orari e giornate diverse per cercare di raggiungerli, perché c'è un grossissimo tasso di caduta [...] 2.000 ragazzi alla fine ci hanno dato una prima disponibilità di massima, hanno manifestato un interesse verso il Progetto, e i tirocini attivati sono stati 230. (E_IT_RL_15)

Dai dati riportati risulta evidente la complessità nel raggiungere il target più marginale che compone il gruppo NEET. Il progetto ha sperimentato un'interessante modalità per reperire l'utenza: sono stati ampiamente utilizzati i social media, piuttosto che i sistemi tradizionali di comunicazione, che hanno permesso una diffusione capillare delle informazioni circa le finalità e gli obiettivi del progetto. I risultati della prima fase di Garanzia Giovani hanno infatti evidenziato come l'intercettazione dell'utenza abbia risentito di inefficaci procedure e canali di promozione poco innovativi, che non hanno permesso di raggiungere i NEET più problematici, vulnerabili e scoraggiati (Ellena *et al.*, 2024). Pensare che tale utenza si sarebbe rivolta direttamente al portale dedicato o ai CPI ha rappresentato una criticità che ha, in parte, compromesso l'implementazione del programma, limitandosi a raggiungere solo i giovani più intraprendenti e motivati.

Oltre all'intercettazione del gruppo target, risulta poi di fondamentale importanza riuscire a offrire ai giovani proposte che considerino sia i loro *desiderata*, sia l'accessibilità al luogo di svolgimento delle misure, quanto a distanza dalla propria residenza, disponibilità dei servizi di trasporto pubblico, fasce orarie compatibili per lo svolgimento delle attività previste, oltreché eventuali paure e resistenze psicologiche che devono essere affrontate:

i giovani sono per lo più ragazzi che nel 50% dei casi non hanno alle spalle famiglie supportive o hanno dei percorsi accidentati. Cioè, vanno veramente presi e accompagnati, come dire «guarda quando vai a lavorare, uno: devi rispettare gli orari; due: ti devi vestire in maniera consona rispetto al posto dove lavori, per cui sì, se fai la cura del verde ti metti i pantaloncini corti, se lavori in un ufficio ti metti un jeans e una camicia». (E_IT_RL_15)

Non basta offrire un'opportunità generica a questi giovani o competenze specifiche riferite solo al tipo di professione che andranno eventualmente a svolgere, ma si rende necessario fornire un accompagnamento lungo tutto il percorso di

inserimento, a cominciare dal fornire le competenze trasversali alla base dello 'stare' in un posto di lavoro.

Il problema che si pone, dopo l'intercettazione del gruppo target, è quello della personalizzazione dei servizi offerti:

c'è un tema di intercettazione e di cercare di personalizzare quanto più possibile gli interventi perché, se noi parliamo a un insieme ampio come quello dei NEET, che addirittura c'è chi lo calcola dai 15 ai 34 anni – NEETwork ha fatto la scelta di circoscriverlo a 15-24 anni – non possiamo pensare di intervenire con la stessa ricetta a sostegno di un insieme così ampio di giovani. Andiamo a lavorare su quelli che sono i più fragili e su quelli che sono i più scoperti dalle politiche pubbliche. (E_IT_RL_15)

Il tema fondamentale è proprio cercare di collegare quanto più possibile le esigenze e le aspettative dei giovani con le opportunità a disposizione. Si rende pertanto rilevante promuovere una personalizzazione degli interventi e, in tal senso, gioca un ruolo fondamentale l'attivazione di servizi di orientamento rivolti ai soggetti presi in carico.

Le raccomandazioni dell'UE per l'attivazione della Garanzia Giovani Rafforzata prevedono che la personalizzazione degli interventi venga promossa proprio in ragione delle circostanze, dei bisogni e delle storie personali dei beneficiari delle politiche. Nella Legge di Bilancio 2022, per garantire l'effettivo servizio a favore di disoccupati e imprese, sono state destinate risorse del PNRR proprio al «Potenziamento dei Centri per l'impiego (PES)» (M5C1, Investimento 1.1), così da sviluppare osservatori regionali del mercato del lavoro e favorire l'interoperabilità tra i sistemi informativi nazionali e regionali, l'attività di formazione per gli operatori dei centri e lo sviluppo di canali di comunicazione sui contenuti offerti.

4.6 La personalizzazione dei servizi nel contesto austriaco: *Youth Coaching*

In Austria, come è stato evidenziato, sono molte le istituzioni che si occupano di politiche attive del lavoro destinate ai giovani, che operano attraverso reti territoriali fortemente strutturate in grado di attivarsi già prima del termine di obbligatorietà del percorso scolastico, favorendo la transizione verso il mercato del lavoro.

L'implementazione dei servizi di consulenza e di orientamento determinano fortemente l'attivazione del gruppo target ed è per questo che in tutto il territorio nazionale, e soprattutto a Vienna, sono presenti centri di informazione gestiti

dai principali attori delle politiche giovanili. La fase più complessa risulta essere quella legata all'intercettazione di coloro che, dopo i nove anni di obbligo scolastico, abbandonano il percorso d'istruzione, nonché alla loro individuazione e inserimento nelle misure previste da Garanzia Giovani. Entro i quattro mesi successivi all'uscita dal percorso scolastico, tramite segnalazione di *Statistik Austria* al cui sistema informatico afferiscono i dati relativi all'entrata e all'uscita dei giovani rispetto a progetti, attività formative o percorsi di istruzione, si monitora se il giovane abbia o meno attivato un percorso di studi o di tipo professionale:

per intercettare l'utenza di Garanzia Giovani, dal momento che abbiamo questa legge sull'istruzione obbligatoria, c'è un sistema in cui ogni giovane viene registrato se abbandona il percorso scolastico. Sullo sfondo ci sono i big data e c'è un'organizzazione creata dal Ministero del Lavoro che monitora il tutto. Se una persona è fuori da percorsi scolastici o formativi da più di due mesi, la registrano e inviano una lettera alla persona o ai genitori. In questo modo si mettono in contatto con il giovane e cercano di reinserirlo... e noi li troviamo tutti! (E_AT_N_27)

A Vienna è presente un centro di coordinamento gioventù, istruzione, occupazione (*Koordinationsstelle Jugend, Bildung, Beschäftigung*), che sostiene il Sistema di cooperazione (*Wiener Kooperationsystem*) e la garanzia di formazione (*Wiener Ausbildungsgarantie*), rappresentando un gruppo di controllo costituito dal Ministero federale degli affari sociali, della salute e della tutela dei consumatori (*Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz*), dall'AMS e dal WAFF che, in base alle segnalazioni ricevute, procedono a contattare il giovane e i suoi familiari per attivare colloqui e trovare possibili soluzioni. Il gruppo di coordinamento offre diverse soluzioni, dopo aver verificato la disponibilità a livello territoriale di posizioni di apprendistato, indirizzando i giovani verso le aziende e i centri formativi abilitati o verso la scelta di idonei percorsi d'istruzione, tramite il supporto del *Youth Coaching (Jugendcoaching)*, che fornisce un sostegno durante l'intera fase di transizione.

Youth Coaching è il programma più rilevante messo in atto in Austria, fin dal 2013, per l'attivazione della fascia giovanile tra i 15 e i 19 anni, raggiungendo la totalità delle scuole di Vienna e il 98% delle scuole degli altri *Länder* e coinvolgendo ogni anno circa 5.500 giovani. Il servizio è di tipo individualizzato e le attività previste dalla misura iniziano durante l'ultimo anno della scuola secondaria di primo grado. Si tratta di un intervento personalizzato che prende in carico i giovani segnalati dal gruppo di coordinamento, offrendo loro un orientamento mirato:

una delle cose che aiuta davvero è lo *Youth Coaching*. Si tratta di un'assistenza speciale e personalizzata per i giovani a partire dall'ultimo anno di scuola, pensata per aiutarli nella transizione dalla scuola al mercato del lavoro e per fornire loro un sostegno. Questo viene fatto in collaborazione con il servizio pubblico per l'impiego. Si tratta quindi di una misura importante, che aiuta in particolare i giovani, gli immigrati e coloro che devono affrontare sfide significative a entrare nel mercato del lavoro. (D_AT_RL_23)

L'obiettivo principale dell'azione del *coaching* giovanile è dunque quello di favorire la transizione dalla scuola al lavoro attraverso un approccio di *case management*. Il servizio è volto anche a fornire aiuto rispetto a eventuali problemi personali che possono ostacolare il raggiungimento degli obiettivi previsti introducendo, per i soggetti più fragili, ulteriori misure di sostegno attraverso i servizi offerti dal Ministero Sociale. La selezione dell'utenza da parte degli erogatori dei servizi pubblici avviene esclusivamente su base anagrafica, in quanto tutti i giovani che lo desiderano hanno diritto alle misure previste senza ulteriori parametri vincolanti per l'accesso:

noi non facciamo selezione. Riceviamo dagli istituti scolastici le informazioni e poi diventa nostro dovere sostenere questi giovani. Non selezioniamo nessuno, l'unico requisito è che abbiano la loro residenza principale a Vienna, ed è nostra responsabilità prenderci cura di loro. (E_AT_RL_30)

A fronte della personalizzazione dei servizi offerti, risulta infine rilevante esaminare le modalità adottate dai decisori delle politiche giovanili per il monitoraggio e la valutazione delle misure attivate.

4.7 Criticità e prospettive del sistema di valutazione delle politiche giovanili in Italia

Per quel che riguarda l'attuazione di progetti a valere sui fondi europei è prevista un'azione di monitoraggio 'imposta dalla norma', ma in Italia ogni Regione ha definito un proprio sistema di raccolta ed elaborazione dati, che si sta cercando di uniformare a livello nazionale:

i fondi europei hanno una rendicontazione, un monitoraggio oggettivi imposti dalla norma, da questo non si scappa perché è una richiesta, è un *requirement* dell'Unione Europea, quindi a questo noi ci atteniamo. Anche su questo le Regioni operano un monitoraggio, abbiamo dei sistemi informativi che, atten-

dedo sempre l'autorizzazione del garante della privacy, si stanno pian piano integrando [...] per avere anche un'idea più ampia di quelle che sono le esigenze del giovane. (D_IT_N_05)

Nell'attuazione delle misure a livello regionale e locale, le azioni di monitoraggio e di valutazione risultano indispensabili per evidenziare se gli interventi promossi siano stati più o meno efficaci nel raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma e se i risultati prodotti vengano discussi e condivisi dagli attori delle politiche. Gli strumenti adottati per il monitoraggio e la valutazione, infatti, non sempre permettono una comparabilità dei dati raccolti e spesso si riducono a un rilevamento rendicontativo, ancorato alla singola progettualità.

Nelle piattaforme regionali di controllo afferiscono le informazioni relative agli esiti occupazionali raggiunti o agli incentivi erogati, permettendo analisi per lo più in chiave di *accountability*, mentre si renderebbe necessario raccogliere informazioni di diverso profilo, capaci di evidenziare l'aspetto motivazionale che sta dietro le scelte dei giovani, per valutare se l'efficacia più o meno limitata delle politiche adottate sia da attribuire al modo in cui sono state progettate, definite o realizzate.

Fare un monitoraggio senza che ci sia poi un'analisi del dato, una valutazione, una riprogrammazione del dispositivo, è un esercizio di stile, non è una vera politica basata sulle evidenze, come diciamo, non è *evidence based*. Quindi dalla mancata integrazione [...] deriva anche una debolezza della qualità del monitoraggio e della valutazione. (D_IT_N_06)

La rilevanza che assumono le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche dipende molto dal tipo di relazioni istituzionali che sono attivate all'interno dei diversi territori. In Lombardia, dove è presente una tradizione diffusa di condivisione degli strumenti di monitoraggio e di valutazione, è prassi dare rilievo alla discussione dei risultati delle analisi attraverso l'istituzionalizzazione di tavoli di consultazione e di confronto attivati tra i diversi attori delle politiche:

in Lombardia, per esempio, c'è la DUL, anche questa ha determinato situazioni di valutazione, con ovviamente giudizi che possono anche essere differenti. Però non è mai mancato un tavolo su cui confrontare i diversi orientamenti, e soprattutto gli esiti. Adesso siamo alla vigilia dell'entrata in vigore della Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), che è una bella occasione e sicuramente si manterranno gli stessi criteri di valutazione. (D_IT_RL_01)

Una particolare criticità nel rilevamento e nell'analisi delle informazioni riguarda l'accesso alle diverse banche dati. Viene riscontrata infatti una difficoltà nell'avere a disposizione dati strutturati su chi siano i giovani destinatari delle politiche, dove siano collocati e quale sia il loro profilo socio-anagrafico. Quindi, un importante tema da affrontare è proprio quello relativo alla mancanza di dati interscambiabili tra loro, che permettano di cogliere i profili di questi giovani, così da definire e attuare interventi mirati.

Un interessante modello operativo, attuato nell'area milanese all'interno di NEETwork, ha previsto, per mantenere ancorata al progetto proprio la fascia più problematica e vulnerabile dei NEET, oltre alla somministrazione di questionari di valutazione *ex ante* ed *ex post*, due colloqui, uno a inizio percorso e l'altro a metà del tirocinio, realizzati da un'équipe di 20 psicologi, con finalità soprattutto conoscitive, cercando di:

capire le ragioni per cui ci sono ragazzi che arrivano ad avere solo la terza media, ed essere in questa esposizione al fatto di non riuscire a collocarsi professionalmente. Il 50% alle spalle ha famiglie poco supportive, background sociali, socioeconomici, condizioni di povertà di vario tipo. (E_IT_RL_15)

In ambito lombardo, inoltre, tramite PoliS Lombardia (Istituto regionale per il supporto alle politiche della Regione), gli operatori del settore e i decisori delle politiche hanno l'opportunità di avere a disposizione i principali dati relativi alle dinamiche del mercato del lavoro e delle politiche giovanili. Nel 'cruscotto' attivato settimanalmente dal servizio regionale è possibile reperire informazioni mirate:

noi lavoriamo moltissimo sul monitoraggio degli avvisi di lavoro pubblicati su Internet perché abbiamo un sistema di monitoraggio che dice quali sono le cose più richieste e quali meno, in più tutti i dati sulle comunicazioni obbligatorie, su chi trova lavoro dipendente, che tipo di lavoro ha, che *skill* ha. Quindi le scuole, i soggetti accreditati delle politiche della formazione, del lavoro o delle politiche giovanili, possono avere un cruscotto di dati di conoscenze che li aiuti a profilare le loro azioni. Loro conoscono il soggetto, noi gli facciamo conoscere il contesto e cerchiamo di sviluppare questo *match*, rendendo disponibili delle risorse perché questo possa generare dei percorsi personalizzati. (E_IT_RL_04)

L'attivazione di questi sistemi di monitoraggio risponde a una precisa raccomandazione dell'UE che è quella di migliorare l'accessibilità dei dati relativi all'implementazione delle differenti politiche. In quest'ottica, ad esempio, è stata miglio-

ta la connessione con i database degli istituti scolastici e con i sistemi informativi di altri enti (INPS, INAIL, ecc.), per riuscire a cogliere immediatamente il fenomeno della dispersione scolastica e per conoscere gli impatti degli interventi attivati a distanza di sei, dodici o diciotto mesi dalla loro conclusione.

4.8 Il modello austriaco di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro giovanile

Nel contesto austriaco, il monitoraggio e la valutazione delle politiche del mercato del lavoro giovanile vengono condotte principalmente attraverso un sistema di raccolta dati a livello nazionale che acquisisce tutte le informazioni riferite al gruppo target da parte delle varie amministrazioni federali e nazionali, dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego, e da tutti gli altri enti che collaborano all'attivazione delle misure. I dati raccolti vengono elaborati da *Statistik Austria*, l'istituto nazionale austriaco di statistica, che provvede al loro costante aggiornamento e alla loro pubblicazione.

Ogni organizzazione ha un proprio *data warehouse* e utilizza programmi informativi per operare anzitutto una valutazione quantitativa dei risultati, tramite indicatori volti a evidenziare se i soggetti destinatari delle politiche abbiano o meno ricevuto benefici dalle stesse.

L'AMS effettua un monitoraggio molto approfondito di tutte le misure. Quindi, per ogni corso e per ogni azione implementata effettuiamo un monitoraggio e valutiamo l'efficacia del corso, e valutiamo quali modifiche apportare. Ci impegniamo in una valutazione approfondita anche dopo la conclusione del corso o dopo che l'istituzione ha soddisfatto i suoi requisiti. Interrompiamo le misure se non hanno successo o non ne hanno abbastanza. Possiamo anche tagliare i finanziamenti se succede qualcosa e non siamo soddisfatti del funzionamento dell'*outsourcing*. (D_AT_RL_16)

Anche il *BundeKOST* [centro di coordinamento federale] effettua un monitoraggio, e poi abbiamo sempre contatti con il centro di coordinamento nazionale. Abbiamo anche sistemi di coordinamento regionali attraverso cui ci informiamo regolarmente sulla situazione. Ad esempio, chiediamo: «com'è la situazione nel vostro distretto?» Loro ci danno riscontro e noi lo riferiamo ai Ministeri. Quindi, abbiamo molti sistemi che ci forniscono feedback. (E_AT_N_29)

Il sistema attivato, fortemente direttivo e centralizzato, permette di avere sotto controllo una grande quantità di informazioni che, opportunamente ela-

borate e discusse nei comitati di valutazione a cui partecipano tutti gli attori delle politiche, sono poi utilizzate per valutare l'efficacia delle misure attivate. Il sistema permette un raffronto dei dati per un periodo di dieci anni. Ciò rende possibile effettuare valutazioni che vengono regolarmente pubblicate all'interno dei siti web delle differenti organizzazioni che hanno in carico i progetti:

Per quanto riguarda il monitoraggio [...] non so se esiste qualcosa di paragonabile in Europa. Possiamo monitorare tutto ciò di cui abbiamo bisogno. Possiamo anche condurre un monitoraggio per vedere quali sono i risultati dopo tre mesi, sei mesi o un anno. [...] Il consiglio dell'istruzione obbligatoria fino a 18 anni, i ministeri e tutte le organizzazioni coinvolte hanno una piattaforma, che consente di scambiare informazioni e di discutere strategie per andare avanti e migliorare. [...] Queste informazioni vengono condivise a diversi livelli. Questi sono gli strumenti che utilizziamo e che sono davvero utili per ottenere un buon quadro e per avere una solida base per lo sviluppo del programma. (D_AT_N_18)

Quanto agli esiti occupazionali, il sistema si basa sulla raccolta di dati quantitativi per valutare gli impatti delle politiche pubbliche di attivazione volte all'inserimento lavorativo della fascia giovanile, consentendo di verificare in che misura le azioni attivate, abbiano o meno raggiunto gli obiettivi e i risultati attesi.

In Austria, tutti i dati vengono raccolti e quindi possono essere monitorati. Abbiamo un buon monitoraggio di tutte queste misure, che tiene traccia di quante persone sono integrate nel mercato del lavoro, dell'ammontare di denaro che ricevono dai sistemi di sicurezza sociale e se sono dentro o fuori dalla forza lavoro. In questo modo, possiamo seguire ogni persona che è stata un lavoratore o che sta attualmente lavorando, permettendoci di seguire la sua intera carriera professionale. Questo è molto vantaggioso. Disponiamo di un solido sistema di tracciamento e di un ampio *data warehouse*, che ci fornisce informazioni preziose su tutte le persone che lavorano in Austria. (D_AT_RL_17)

All'interno dei comitati di valutazione (comitato strategico, comitato per i finanziamenti) che si riuniscono mensilmente, vengono poi discussi, oltre i dati quantitativi, anche le informazioni di tipo qualitativo riferite ai livelli di gradimento rispetto alle misure attivate, da parte dei beneficiari. Tutto ciò che riguarda le attività erogate dall'AMS o dai fornitori di servizi accreditati, è costantemente monitorato e viene discusso regolarmente anche attraverso il con-

fronto con le parti sociali presenti nei comitati di coordinamento a tutti i livelli, federale, nazionale e locale.

Abbiamo anche l'obbligo generale verso l'intera organizzazione di indagare le loro soddisfazioni per le attività, oltre a monitorare le prospettive e la soddisfazione per le attività dei partecipanti. Valutiamo anche ciò che accade in seguito e analizziamo i risultati relativi all'integrazione nel mercato del lavoro di tutti i partecipanti alle misure. (D_AT_N_19)

Il monitoraggio e la valutazione delle politiche, tramite l'integrazione tra gli strumenti adottati dai diversi attori nel sistema nazionale di raccolta ed elaborazione dati, consentono dunque ai decisori di confrontarsi sui risultati e poter orientare le future scelte di programmazione.

Conclusioni

La logica della comparazione

Dalle interviste che hanno coinvolto testimoni qualificati, in qualità di esperti e *policymaker*, con particolare attenzione alle aree territoriali di Milano e Vienna, sono emerse significative differenze nei contesti regionali e nelle correlazioni che le politiche giovanili hanno rispetto al mercato del lavoro, che ne ostacolano o promuovono l'efficacia, evidenziandone la complessità.

Le dinamiche del mercato del lavoro lombardo e della città metropolitana di Milano si distinguono, nel panorama italiano, presentando un tasso di disoccupazione e di NEET inferiore alla media nazionale. Si è comunque in presenza di un sistema che presenta debolezze strutturali nel favorire le transizioni dei giovani verso il mercato del lavoro, dovute principalmente allo scarso collegamento tra mondo scolastico e realtà imprenditoriali (Palumbo *et al.*, 2020). L'implementazione delle politiche di attivazione dei giovani, volte a favorire il contrasto alla disoccupazione, risente, in Italia, della difficoltà del sistema economico di strutturarsi in modo omogeneo, comportando una frammentazione territoriale che genera disparità nell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro e può riprodurre o persino incrementare le disuguaglianze sociali (Scandurra *et al.*, 2021). Inoltre, gli interventi di contrasto alla disoccupazione sono stati tradizionalmente poco sviluppati, ammortizzati dal forte familismo tipico del welfare state subprotettivo italiano e sostenuti soprattutto attraverso incentivi monetari, rendendo necessario lo sviluppo di un sistema più efficace di promozione dell'occupazione, con il passaggio verso politiche attive per il lavoro (Jessoula, Vesan, 2011). A tal proposito, l'attuazione del programma europeo Garanzia Giovani ha rappresentato un aspetto positivo per l'integrazione dei servizi a livello territoriale poiché ha permesso di attivare reti più strutturate tra i diversi attori delle politiche, attraverso la collaborazione tra enti pubblici e privati, terzo settore, fondazioni bancarie, parti sociali, per traguardare obiettivi

di sviluppo sostenibile e inclusivo. L'area milanese e lombarda, da questo punto di vista, è stata particolarmente propositiva, realizzando progettualità condivise che rappresentano buone pratiche, significative soprattutto nell'intercettazione delle fasce più vulnerabili di NEET, sperimentando anche forme interessanti di presa in carico dell'utenza e di personalizzazione dei servizi offerti (Benasso *et al.*, 2019). Tuttavia, la condivisione dei risultati tra gli attori delle politiche non vede una proficua disseminazione, se non nei comitati ufficiali di valutazione del FSE+ principalmente di carattere burocratico e orientati agli aspetti rendicontativi delle programmazioni. Le azioni di monitoraggio e valutazione delle politiche di attivazione dei giovani verso il mercato del lavoro risentono, infatti, della frammentazione dei sistemi regionali che stentano a dialogare tra loro, ostacolando la comparazione dei dati raccolti.

L'Austria risulta essere tra i Paesi più virtuosi nella promozione di un mercato del lavoro inclusivo, con un tasso di disoccupazione e NEET tra i più contenuti dell'Unione Europea. La stabilità politica, il modello di federalismo debole e la presenza di un sistema di welfare conservatore hanno consentito lo sviluppo di politiche sociali durature, basate su un principio assicurativo e su un forte coinvolgimento delle parti sociali, che hanno permesso di attivare misure efficaci a sostegno dell'occupazione giovanile. L'economia austriaca si sta orientando sempre più verso settori a rapida innovazione, che richiedono specifiche competenze, a cui il sistema VET deve dare risposta (Lassnigg, 2011). A tal proposito, l'apprendistato duale, caratterizzato da forti connessioni tra il sistema di istruzione e formazione, orientato alla definizione di qualifiche professionali concertate con le parti sociali (imprenditori e sindacati), e il mercato del lavoro, basato sulla forte richiesta di competenze e specializzazioni spendibili nelle imprese, favorisce i meccanismi di transizione scuola-lavoro (Bliem *et al.*, 2016). Infatti, nel mercato del lavoro, la formazione professionale gioca un ruolo primario nel regolare l'accesso all'occupazione, permettendo di sviluppare percorsi altamente professionalizzanti. Gli esiti sono positivi sia dal punto di vista dell'occupabilità che dell'inclusività dei giovani (Cefalo, Kazepov, 2020). Ciò è dovuto anche all'efficacia del servizio pubblico per l'impiego (AMS), che ha un'organizzazione capillare in tutto il territorio federale, nel favorire il *match* tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la personalizzazione dei servizi. Tuttavia, in questo contesto virtuoso, vi è un rischio di rigidità e riproduzione delle disuguaglianze legato a una crescente segmentazione del mercato del lavoro, che tende a preservare le differenze di status, regolando l'erogazione di protezione sociale in base alla differenziazione per classi occupazionali (Böheim, 2017). Inoltre, i dati mostrano una dispersione territoriale accentuata tra i *Länder* occidentali e orientali, differenziando soprat-

tutto Vienna, dove si registra il più alto tasso di flussi migratori in entrata con indicatori relativi ai giovani esclusi dal mercato del lavoro che superano la media nazionale, dal resto del Paese.

La prospettiva comparata, adottata nella presente analisi, ha permesso dunque, non solo un confronto, evidenziando analogie e differenze presenti nella declinazione delle politiche giovanili tra Italia e Austria, ma anche di conoscere meglio il singolo caso poiché, analizzando il funzionamento delle medesime politiche in contesti diversi, ha consentito di definire più chiaramente i contorni entro cui si situano le rispettive opportunità e gli elementi di criticità. A livello europeo, Garanzia Giovani, nata dalla necessità di fronteggiare la disoccupazione giovanile, ha rappresentato, dunque, un tentativo strutturato di affrontare il fenomeno dei NEET con misure volte a favorire il loro inserimento nel mercato del lavoro (Fano *et al.*, 2015). Tuttavia, la ricezione del Programma nei contesti nazionali e regionali/locali si è scontrata con fattori e dinamiche strutturali che hanno promosso o ostacolato il raggiungimento degli obiettivi previsti (Pastore, 2019), delineando quindi una complessità decisamente alta che richiede, in contesti come quello italiano, un ripensamento e una profonda trasformazione a partire proprio dal funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego e del sistema di transizione scuola-lavoro.

Bibliografia

- Aassve A., Billari F.C., Ongaro F., *The Impact of Income and Employment Status on Leaving Home: Evidence from the Italian ECHP Sample*, in «Labour», 15(3), 2001, pp. 501-529. <https://doi.org/10.1111/1467-9914.00175>.
- Ahn B., Kazepov Y., *Between protection and activation: shifting institutional arrangements and 'ambivalent' labour market policies in Vienna*, in Kazepov Y., Verwiebe R. (eds.), *Vienna: Still a Just City?*, London, Routledge, 2021, pp. 85-98. <https://doi.org/10.4324/9781003133827>.
- Aidukaite J., *Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe: Challenges and implications*, in «Communist and Post-Communist Studies», 42(1), 2009, pp. 23-39. <https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2009.02.004>.
- Amaturo E., Punziano G., *I Mixed Methods nella Ricerca Sociale*, Roma, Carocci, 2016.
- Arnett J.J., *Emerging adulthood: A theory of development from the late teens through the twenties*, in «American Psychologist», 55(5), 2000, pp. 469-480. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.5.469>.
- Ascoli U., Ranci Ortigosa C., Sgritta G.B., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, il Mulino, 2015.
- Atzmüller R., *Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in Der Österreichischen Sozialpolitik*, in «Workfare in Österreichische Sozialpolitik», 4, 2009, pp. 24-34.
- Bache I., Marshall A., *Europeanisation and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain*, in *Queen's Papers on Europeanisation*, n. 5, 2004.
- Barone C., Lucchini M., Schizzerotto A., *Career Mobility in Italy*, in «European Societies», 13(3), 2011, pp. 377-400. <https://doi.org/10.1080/14616696.2011.568254>.
- Bauman Z., *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000.

- Beblavy M., *New Welfare State Models Based on the New Member States' Experience?*, in «Social Science Research Network», 2008. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2403764>.
- Beck U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage, 1992.
- Bell D.N., Blanchflower D.G., *Young people and the Great Recession*, in «Oxford Review of Economic Policy», 27(2), 2011, pp. 241-267.
- Benasso S., *Generazione Shuffle: Traiettorie biografiche tra reversibilità e progetto*, Roma, Aracne, 2013.
- Benasso S., Palumbo M., Pandolfini V., *Narrating Cases: a Storytelling Approach to Case Study Analysis in the Field of Lifelong Learning Policies*, in «Italian Journal of Sociology of Education», 11(2), 2019, pp. 83-108. <https://doi.org/10.14658/PUPJ-IJSE-2019-2-5>.
- Berghammer C., Bernhard R., *The Part-Time Revolution: Changes in the Parenthood Effect on Women's Employment in Austria*, in *Vienna Institute of Demography Working Papers*, 4, 2018. <https://doi.org/10.1553/0x003ccd40>.
- Berton F., Richiardi M., Sacchi S., *The Political Economy of Work Security and Flexibility: Italy in Comparative Perspective*, London, Policy Press, 2012.
- Bichi R., *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Roma, Carocci, 2007.
- Biggart A., Furlong A., Cartmel F., *Modern Youth Transitions: Choice Biographies and Transitional Linearity*, in Bendit R., Hahn-Bleibtreu M. (eds.), *Youth Transitions: Processes of Social Inclusion and Patterns of Vulnerability in a Globalized World*, Farmington Hills, Leverkusen-Opladen & Barbara Budrich Publishers, 2008, pp. 55-72.
- Billari F.C., Rosina A., *Italian 'latest-late' transition to adulthood: An exploration of its consequences on fertility*, in «Genus», 60(1), 2004, pp. 71-87.
- Birindelli P., *Clicca su te stesso: Sé senza l'Altro*, Acireale, Bonanno Editore, 2006.
- Bliem W., Petanovitsch A., Schmid K., *Dual Vocational Education and Training in Austria, Germany, Liechtenstein and Switzerland*, Vienna, Ibw, 2016.
- Boczy T., Cordini M., *Narratives of Territorial Cohesion and Economic Growth: A Comparative Study*, in «Social Inclusion», 8(4), 2020, pp. 176-193. <https://doi.org/10.17645/si.v8i4.3349>.
- Böheim R., *The Labor Market in Austria, 2000-2016*, in *IZA World of Labor*, 2017, pp. 1-15. <https://doi.org/10.15185/izawol.408>.
- Bonanomi A., Rosina A., *Employment Status and Well-Being: A Longitudinal Study on Young Italian People*, in *Social Indicators Research*, 2020, pp. 1-22. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02376-x>.
- Bonoli G., *Classifying Welfare States: A Two-Dimension Approach*, in «Journal of Social Policy», 26(3), 1997, pp. 351-372. <https://doi.org/10.1017/S0047279497005059>.

- Börzel T.A., Panke D., *Europeanization*, in Cini M., Perez-Solorzano Borrigan N. (eds.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 115-125.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, in Richardson J.G. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 1986, pp. 241-258.
- Bremberger F., Hochholzer R., Huber P., *Labour Turnover, Employment Density and Employer Provided Training: Evidence from Vienna*, Mendel University in Brno, Faculty of Business and Economics, 2016.
- Brückner H., Mayer K.U., *De-Standardization of the Life Course: What it Might Mean? And if it Means Anything, Whether it Actually Took Place?*, in Macmillan R. (ed.), *The Structure of the Life Course: Standardized? Individualized? Differentiated? Advances in Life Course Research*, 9, Amsterdam, Elsevier, 2005, pp. 27-53. [https://doi.org/10.1016/S1040-2608\(04\)09002-1](https://doi.org/10.1016/S1040-2608(04)09002-1).
- Buller J., Gamble A., *Conceptualizing Europeanisation*, in *Archive of European Integration*, 2002.
- Busemeyer M.R., *Skills and Inequality: Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107477650>.
- Bussemaker J., Van Kersbergen K., *Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections*, in «Sage Modern Politics Series», 35, 1994, p. 8.
- Bußjäger P., *Between Europeanization, Unitarism and Autonomy. Remarks on the Current Situation of Federalism in Austria*, in «Revista d'estudis Autònoms i Federals», 10, 2010, pp. 11-39.
- Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (eds.), *Giovani verso il duemila. Quarto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 1997.
- Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (eds.), *Giovani del nuovo secolo. Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 2002.
- Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (ed.), *Rapporto giovani. Sesta indagine dell'Istituto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Calabrò A., *La morale del tornio: Cultura d'impresa per lo sviluppo*, Milano, Università Bocconi Editore, 2015.
- Calapod A., Matei A., *The EU's Decision-Making Process Changes in the Constitutive Treaties*, in *European Integration – Realities and Perspectives. Proceedings*, 2015, pp. 184-191.
- Cavalca G., *Le politiche del lavoro nel Pnrr: Urgenza, Ambizioni e Rischi*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», *Quadrimestrale di Studi e Ricerche sul Welfare*, 2, 2022, pp. 291-397. <https://doi.org/10.1447/105086>.
- Cavalli A., *La gioventù: Condizione o processo?*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XXI, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 519-542.

- Cavalli A., De Lillo A., *Giovani anni '80. Secondo rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 1988.
- Cavalli A., De Lillo A. (a cura di), *Giovani anni '90. Terzo rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 1993.
- Cavalli A., Galland O., *L'allongement de la jeunesse*, Arles, Actes Sud, 1993.
- Cefalo R., Kazepov Y., *Verso un approccio integrato alle transizioni scuola-lavoro: un confronto tra Italia e Austria*, in «Quaderni di Sociologia», 84-LXIV, 2020, pp. 29-57. <https://doi.org/10.4000/qds.4153>.
- Cefalo R., Scandurra R., *Territorial disparities in youth labour market chances in Europe*, in «Regional Studies, Regional Science», 8(1), 2021, pp. 228-238. <https://doi.org/10.1080/21681376.2021.1925580>.
- Cesareo V., Cavalli A., De Lillo A., Ricolfi L., Romagnoli G., *Giovani oggi. Indagine IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, il Mulino, 1984.
- Chevalier A., *Measuring overeducation*, in «Economica», 70, 2003, pp. 509-531.
- Church C.H., Phinnemore D., *Understanding the Treaty of Lisbon*, in «Romanian Journal of European Affairs», 10(2), 2010, pp. 5-29.
- Cicchelli V., Galland O., *Le trasformazioni della gioventù e dei rapporti tra le generazioni*, in Sciolla L. (ed.), *Processi e Trasformazioni Sociali. La Società Europea Dagli Anni Sessanta a Oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 255-296.
- Cicchelli V., Merico M., *Le passage tardif à l'âge adulte des Italiens: Entre maintien du modèle traditionnel et individualisation des trajectoires biographiques*, in «Horizons Stratégiques», 4(2), 2007, pp. 70-87.
- Cini M., Perez-Solorzano Borrigan N., *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
- Colozzi I., *Dal vecchio al nuovo welfare: percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012.
- Cordini M., Parma A., Cefalo R., *Social Investment between Rhetorics and Implementations in Subnational Contexts: Evidence from Milan and Vienna*, in «Autonomie Locali e Servizi Sociali», Quadrimestrale di Studi e Ricerche sul Welfare, 3, 2022, pp. 509-511. <https://doi.org/10.1447/1064444>.
- Creswell J.W., Plano Clark V.L., *Designing and Conducting Mixed Methods Research*, Thousand Oaks, Sage, 2007.
- Cucca R., *Crescita diseguale. Gli impatti sociali della transizione al post-fordismo nelle città europee*, in Ranci C. (ed.), *Città nella rete globale. Competitività e disuguaglianze in sei città europee*, Milano, Mondadori, 2010, pp. 79-115.
- D'Arcangelo L., *Incentivazione al lavoro dei giovani*, in Cinelli M., Ferraro G. (a cura di), *Lavoro, competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n.247 e riforme correlate*, Torino, UTET, 2008.

- Davidson C., Woodbury S.A., *The Displacement Effect of Reemployment Bonus Programs*, in «Journal of Labor Economics», 11(4), 1993, pp. 575-605.
- De Lillo A., *Il mondo della ricerca qualitativa*, Torino, UTET, 2010.
- De Luigi N., Rizza R., *La vulnerabilità dei giovani nel mercato del lavoro italiano: dinamiche e persistenze*, in «Sociologia del Lavoro», 124, 2011, pp. 117-147. <https://doi.org/10.3280/SL2011-124007>.
- Dogan M., Pelassy D., *La scelta dei paesi nella comparazione internazionale: cinque strategie*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 13(3), 1983, pp. 351-378. <https://doi.org/10.1017/S0048840200002124>.
- Dyson K., Goetz K., *Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation*, in Dyson K.H.F., Goetz K.H. (eds.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Proceedings of the British Academy, vol. 119, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 3-36.
- Ellena A.M., Pozzi M., Marzana D., *Strategies for Engaging and Outreaching NEETs in Italy: Insights From Active Labour Policies*, in «Politics and Governance», 12, 2024, pp. 1-12. <https://doi.org/10.17645/pag.7499>.
- Erk J., *Austria: A Federation without Federalism*, in «The Journal of Federalism», 34(1), 2004, pp. 1-20. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a005016>.
- Ermacora F., *Österreichische Verfassungslehre (Grundriss eines Studienbuches)*, Vienna-Stuttgart, Wilhelm Braumüller, 1970.
- Escudero V., López Mourelo E., *The European Youth Guarantee: A Systematic Review of Its Implementation Across Countries*, Geneva, ILO Working Papers, 2017.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Blackwell, 1990.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1999. <https://doi.org/10.1093/0198742002.001.0001>.
- Esposito M., Rizzo A., *Le policy europee di contrasto alla crisi COVID-19. Un'analisi di genere*, INAPP Report, 2022.
- Essletzbichler J., Forcher J., *“Red Vienna” and the Rise of the Populist Right*, in «European Urban and Regional Studies», 29(1), 2021, pp. 126-141. <https://doi.org/10.1177/096977642111031622>.
- Eurofound, *NEETs – Young People Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012.
- Facchini C., Rampazi M., *No Longer Young, Not Yet Old: Biographical Uncertainty in Late-Adult Temporality*, in «Time & Society», 18(2-3), 2009, pp. 351-372. <https://doi.org/10.1177/0961463X08099949>.

- Fano D., Gambardella E., Margiocco F., *Garanzia giovani: La sfida*, Milano, Brioschi, 2015.
- Fazekas J., *Legislative Reform of the European Union Introduced by the Treaty of Lisbon*, in «Juridical Current», 14(4), 2011, pp. 45-60.
- Fenger M., *Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology*, in «Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences», 3(2), 2007, pp. 1-30.
- Ferragina E., Filetti F.D., *Labour Market Protection Across Space and Time: A Revised Typology and a Taxonomy of Countries' Trajectories of Change*, in «Journal of European Social Policy», 32(2), 2022, pp. 148-165.
- Ferrera M., *Nuovi modelli per il welfare europeo*, in «Rivista trimestrale di cultura e di politica», 2, 1993, pp. 347-358. <https://doi.org/10.1402/15163>.
- Ferrera M., *The "Southern Model" of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», 6(1), 1996, pp. 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>.
- Ferrera M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 2012.
- Flecker J., Wöhrer V., Rieder I., *Wege in die Zukunft: Lebenssituationen Jugendlicher am Ende der Neuen Mittelschule*, Vienna, Vienna University Press, 2020.
- Flora P., Heidenheimer A., *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, Bologna, il Mulino, 1981.
- Furlong A., *Not a Very NEET Solution: Representing Problematic Labour Market Transitions Among Early School-Leavers*, in «Work, Employment and Society», 20(3), 2006, pp. 553-569. <https://doi.org/10.1177/0950017006067001>.
- Furlong A., Cartmel F., *Young People and Social Change: New Perspectives*, 2nd ed., Maidenhead, McGraw-Hill Open University Press, 2007.
- Gal J., *Is There an Extended Family of Mediterranean Welfare States?*, in «Journal of European Social Policy», 20(4), 2010, pp. 283-300. <https://doi.org/10.1177/0958928710374374>.
- Giannoni P., *Youth Policies and Unemployment in Europe*, Leiden-Boston, Brill Research Perspectives in Global Youth, 2021. <https://doi.org/10.1163/25903160-12340002>.
- Giannoni P., *The Governance of Youth Labour Market Policies in Italy and Austria: Opportunities and Challenges Across National and Local Levels*, in Sojka B., Köpfe S., Parma A., Cefalo R. (eds.), *Social Policy Review 36: Analysis and Debate in Social Policy*, Bristol, Policy Press, 2024, pp. 109-129. <https://doi.org/10.51952/9781447373605.ch006>.
- Giannoni P., Palumbo M., Pandolfini V., Torrigiani C., *Territorial Disparities in the Governance of Policies Promoting the School-to-Work Transition: An Analysis*

- of the Italian Case*, in «Education Sciences», 14(3), 2024, pp. 260. <https://doi.org/10.3390/educsci14030260>.
- Giddens A., *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Stanford, Stanford University Press, 1991.
- Glaser B.G., Strauss A.L., *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick, Aldine, 2009.
- Grandner M., *Conservative Social Politics in Austria, 1880-1890*, in *Working Paper No. 94-2*, Center for Austrian Studies, University of Minnesota, Minneapolis, 1994.
- Hayford S.R., Furstenberg F.F., *Delayed Adulthood, Delayed Desistance? Trends in the Age Distribution of Problem Behaviors*, in «Journal of Research on Adolescence», 18(2), 2008, pp. 285-304. <https://doi.org/10.1111/j.1532-7795.2008.00561.x>.
- Hix S., Høyland B., *The Political System of the European Union*, London, Bloomsbury Publishing, 2022.
- Honorius C., *The Importance of the Lisbon Treaty. Main Changes and Their Role in the Construction of the European Union*, in «Challenges of the Knowledge Society», 5(1), 2015, pp. 389-395.
- INAPP, *Rapporto INAPP 2021. Lavoro, Formazione e Società in Italia nel Passaggio all'Era Post Covid-19*, Roma, INAPP, 2021. <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3267>.
- Jessoula M., Vesan P., *Italy: Limited Adaptation of an Atypical System*, in Clasen J., Clegg D. (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Oxford Academic, 2011, pp. 141-163. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592296.003.0008>.
- Kadi J., *Recommodifying Housing in Formerly "Red" Vienna?*, in «Housing, Theory and Society», 32(3), 2015, pp. 247-265. <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1024885>.
- Kalantaryan S., McMahon S., Ueffing P., *Youth in External Action: Bridging Policies and Data*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022. <https://doi.org/10.2760/777693>.
- Kazepov Y., Barberis E., *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali italiane*, Roma, Carocci, 2013.
- Kazepov Y., Cefalo R., *La dimensione territoriale delle politiche sociali*, in «Parole-chiave», 2, 2020, pp. 85-99. <https://doi.org/10.7377/100538>.
- Kazepov Y., Verwiebe R., *Vienna: Still a Just City?*, London-New York, Routledge, 2022.
- Krzaklewska E., Martelli A., Pitti I., *NextGenerationEU as a (More) Youth-Friendly Europe?*, in «International Review of Sociology», 33(1), 2023, pp. 65-79. <https://doi.org/10.1080/03906701.2023.2187831>.

- Lahusen C., Schulz N., Graziano P.R., *Promoting Social Europe? The Development of European Youth Unemployment Policies*, in «International Journal of Social Welfare», 22(3), 2013, pp. 300-309.
- Lassnigg L., *The “Duality” of VET in Austria: Institutional Competition Between School and Apprenticeship*, in «Journal of Vocational Education & Training», 63(3), 2011, pp. 417-438. <https://doi.org/10.1080/13636820.2011.590220>.
- Leavy P., *Research Design: Quantitative, Qualitative, Mixed Methods, Arts-Based, and Community-Based Participatory Research Approaches*, New York, Guilford Publications, 2017.
- Leccardi C., *I giovani e il futuro nella società dell'incertezza*, in «Saperi in visita. La memoria e il future», 1, 2010, pp. 68-78.
- Lehmbruch G., *Sub-Federal State-Building and the Origins of Federalism: A Comparison of Austria, Germany and Switzerland*, in *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, Berlin, Springer, 2019, pp. 369-385. https://doi.org/10.1007/978-3-030-05511-0_20.
- Leibfried S., *Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community*, in Ferge Z., Kolberg J.E. (eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 1992.
- Lindbeck A., Snower D.J., *Insiders Versus Outsiders*, in «Journal of Economic Perspectives», 15(1), 2001, pp. 165-188. <https://doi.org/10.1257/jep.15.1.165>.
- Lindblom C.E., Braybrooke D., *A Strategy of Decision*, New York, The Free Press, 1963.
- Litschauer K., Friesenecker M., *Affordable Housing for All? Challenging the Legacy of Red Vienna*, in Kazepov Y., Verwiebe R. (eds.), *Vienna – Still a Just City?*, London, Routledge, 2022, pp. 53-67.
- Madama I., *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, il Mulino, 2010.
- Mascherini M., *Origins and Future of the Concept of NEETs in the European Policy Agenda*, in O'Reilly J., Leschke J., Ortlieb R. (eds.), *Youth Labor in Transition*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 503-529.
- Matznetter W., *Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an Example*, in «Urban Studies», 39(2), 2002, pp. 265-282. <https://doi.org/10.1080/00420980120102966>.
- McCormick J., *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, London, Bloomsbury Publishing, 2020.
- McGowan L., Phinmore D., *A Dictionary of the European Union*, London, Routledge, 2015.
- McQuaid R., *The Multiple Scarring Effects of Youth Unemployment*, in *Skills Development Scotland Co Ltd. Skills Development Scotland*, 2015. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1300.4964>.

- Merton R.K., *The Matthew Effect in Science*, in «Science», 159(3810), 1968, pp. 56-63.
- Miró J., Kyriazi A., Natili M., Ronchi S., *Buffering National Welfare States in Hard Times: The Politics of EU Capacity-Building in the Social Policy Domain*, in «Social Policy & Administration», 2023, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1111/spol.12979>.
- Moro G., Bertin G., *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in Colozzi I. (ed.), *Dal vecchio al nuovo welfare: percorsi di una morfogenesi*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp. 37-55.
- Mousteri V., Daly M., Delaney L., *The Scarring Effect of Unemployment on Psychological Well-Being Across Europe*, in «Social Science Research», 72, 2018, pp. 146-169.
- Natili M., Jessoula M., *La "ricalibratura intergenerazionale": sviluppi di policy e dinamiche politiche*, in «La rivista delle politiche sociali», 3, 2018.
- OECD, *Education at a Glance*, Paris, OECD, 2023.
- Österle A., *La riforma del long-term care in Austria: emersione e sviluppo di un nuovo pilastro del welfare state*, in «Italian Journal of Social Policy», 4, 2011, pp. 301-328.
- Österle A., Heitzmann K., *Welfare State Development in Austria: Strong Traditions Meet New Challenges*, in Schubert K., Hegelich S., Bazant U. (eds.), *The Handbook of European Welfare Systems*, London, Routledge, 2009, pp. 31-48.
- Österle A., Heitzmann K., *Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State*, in Schubert K., de Villota P., Kuhlmann J. (eds.), *Challenges to European Welfare Systems*, Cham, Springer, 2016, pp. 45-66. https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5_2.
- Paci M., *La famiglia e i sistemi di welfare nell'economia dei servizi*, in Regini M. (ed.), *La sociologia economica contemporanea*, Bari, Laterza, 2015, pp. 214-283.
- Palumbo M., Pandolfini V., *Lifelong Learning Policies and Young Adults: Considerations from Two Italian Case Studies*, in «International Journal of Lifelong Education», 39(1), 2019, pp. 75-89. <https://doi.org/10.1080/02601370.2019.1699177>.
- Palumbo M., Garbarino E., *Ricerca sociale: metodo e tecniche*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- Palumbo M., Benasso S., Parreira do Amaral M., *Telling the Story: Exploring Lifelong Learning for Young Adults Through a Narrative Approach*, in Parreira do Amaral M., Kovacheva S., Rambla X. (eds.), *Lifelong Learning Policies for Young Adults in Europe. Navigating Between Knowledge and Economy*, Bristol, Policy Press, 2020, pp. 217-239.

- Pandolfini V., Petkova B., Verlage T., *Youths' Aspirations Towards the Future: Agency, Strategy, Life Choices in Different Structural Contexts*, in Benasso S., Bouillet D., Neves T., Parreira do Amaral M. (eds.), *Landscapes of Lifelong Learning Policies Across Europe: Comparative Case Studies*, London, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 63-87.
- Pandolfini V., Poli S., *Education as a Capability for Young Adults' Life Trajectories: Some Evidence from an Italian Case Study*, in «Italian Journal of Sociology of Education», 7(2), 2015, pp. 43-69. <https://doi.org/10.14658/PUPJ-IJ-SE-2015-2-3>.
- Pastore F., *La Garanzia Giovani nel regime di transizione scuola-lavoro italiano. Opportunità ed elementi di criticità*, in «Economia & lavoro», 3, 2019, pp. 125-137. <https://doi.org/10.7384/96952>.
- Piore M.J., Sabel C.F., *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.
- Pitti I., *Il precariato oltre il lavoro: giovani, precarietà lavorativa e vita quotidiana*, in *Sociologia del lavoro*, 2020, pp. 76-91.
- Pitti I., Tuorto D., *I giovani nella società contemporanea. Identità e trasformazioni*, Roma, Carocci, 2021.
- Polanyi K., *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, 1st ed. 1944, Frankfurt, Suhrkamp, 1978.
- Poli S., *Rethinking Inequality in a Cross-National Comparison – Methodological Matters in an Entropic Perspective*, in «Bulletin of Sociological Methodology/ Bulletin de Méthodologie Sociologique», 125(1), 2015, pp. 89-101. <https://doi.org/10.1177/0759106314555656>.
- Poli S., *La recessione e gli occupati: alle radici della crisi tra vecchie e nuove politiche del lavoro*, in Poli S., Benasso S., Capozzi C., Vergani A. (eds.), *Il mercato del lavoro tra crisi e postmodernità. L'esperienza del caso genovese*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 27-47.
- Pušnik T., *European Youth Dialogue as a Governmental Technology: Construction of the Youth Voice*, in «YOUNG», 31(2), 2023, pp. 124-141. <https://doi.org/10.1177/11033088221150323>.
- Quintano C., Mazzocchi P., Rocca A., *The Determinants of Italian NEETs and the Effects of the Economic Crisis*, in «Genus», 74(5), 2018, pp. 1-24. <https://doi.org/10.1186/s41118-018-0031-0>.
- Radaelli C.M., *Europeanisation: Solution or Problem?*, in «European Integration Online Papers (EIoP)», 8, 2004. <https://doi.org/10.2139/ssrn.601163>.
- Ranci C., *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Bologna, il Mulino, 2004.

- Reyneri E., *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino, 2017.
- Reyneri E., Pintaldi F., *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, Bologna, il Mulino, 2013.
- Rhodes M., *Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform*, in Rhodes M. (ed.), *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, London, Frank Cass, 1997.
- Rimlinger G., *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, North America and Russia*, New York, Wiley, 1971.
- Rueda D., *Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties*, in «American Political Science Review», 99(1), 2005, pp. 61-74.
- Rueda D., *Social Democracy Inside Out: Partisanship and Labor Market Policy in Advanced Industrialized Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Russo A., *Il problema dello sviluppo economico nel Mezzogiorno tra razionalità individuale e scelte pubbliche*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», 3, 2016.
- Scabini E., Donati P., *La famiglia lunga del giovane adulto: Verso nuovi compiti evolutivi*, Milano, Vita e Pensiero, 1988.
- Scandurra R., Cefalo R., Kazepov Y., *Drivers of Youth Labour Market Integration Across European Regions*, in «Social Indicators Research», 154, 2021, pp. 835-856. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02549-8>.
- Scharle A., Weber T., *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Young People*, in *The European Commission Mutual Learning Programme*, 2011.
- Schizzerotto A., *The Transition to Adulthood in Three European Countries as an Empirical Test of Various Theories on the Condition of Today's Youth*, in Chisholm L., De Lillo A., Leccardi C., Richter R. (eds.), *Family Forms and the Young Generation in Europe*, Wien, Österreichisches Institut für Familienforschung, 2003, pp. 109-124.
- Schmidt V.A., *The EU and its Member States: From Bottom-Up to Top-Down*, in Phinnemore D., Warleigh-Lack A. (eds.), *Reflections on European Integration*, London, Palgrave Macmillan, 2009.
- Seghezzi F., *Gli impatti del Covid-19 sul mercato del lavoro per i giovani in Europa*, Königswinter, European Centre for Workers' Questions (EZA), 2021.
- Sergi V., Barberis E., *Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: Il quadro europeo e il caso italiano*, in «Argomenti», 5, 2017, pp. 5-28. <https://doi.org/10.14276/1971-8357.530>.
- Sergi V., Cefalo R., Kazepov Y., *Young People's Disadvantages on the Labour Market in Italy: Reframing the NEET Category*, in «Journal of Modern Italian Studies», 23(1), 2018, pp. 41-60. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2017.1409529>.

- Sgritta G., *Family and Welfare Systems in the Transition to Adulthood. An Emblematic Case Study*, in Chisholm L., De Lillo A., Leccardi C., Richter R. (eds.), *Family Forms and the Young Generation in Europe*, Wien, Österreichisches Institut für Familienforschung, 2003, pp. 59-86.
- Sironi E., Leone S., Del Pizzo F., *Giovani del sud. Limiti e risorse delle nuove generazioni nel mezzogiorno d'Italia*, Milano, Vita e Pensiero, 2020.
- Stabingis L., *Impact of Youth Guarantee Initiatives on NEETs Population Changes in EU*, in «Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development», 42(2), 2020, pp. 145-156. <https://doi.org/10.15544/mts.2020.15>.
- Standing G., *Work After Globalization: Building Occupational Citizenship*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.
- Standing G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, Bloomsbury Academic, 2011. <https://doi.org/10.5040/9781849664554>.
- Talia A., *Milano sotto Milano. Viaggio nell'economia sommersa di una metropoli*, Roma, Minimum Fax, 2021.
- Tamesberger D., *A Multifactorial Explanation of Youth Unemployment and the Special Case of Austria*, in «International Social Security Review», 68(1), 2015, pp. 23-45. <https://doi.org/10.1111/issr.12058>.
- Titmuss R., *Social Policy: An Introduction*, London, Allen & Unwin, 1974.
- Torrigiani C., *Il lavoro che non c'è: crisi, disoccupazione e risposte possibili*, in Poli S., Benasso S., Capozzi C., Vergani A. (eds.), *Il mercato del lavoro tra crisi e postmodernità. L'esperienza del caso genovese*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 48-69.
- Velde C.V. de, *Devenir adulte: Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 2008.
- Viesti G., *Un piano per rilanciare l'Italia?*, in «Rivista trimestrale di cultura e di politica», 2, 2022, pp. 23-38. <https://doi.org/10.1402/104122>.
- Vogliotti S., Vattai S., *Modelli di Welfare State in Europa*, Bolzano, AFI IPL, 2014.
- Wallace C., Bendit R., *Youth Policies in Europe: Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union*, in «Perspectives on European Politics and Society», 10(3), 2009, pp. 441-458. <https://doi.org/10.1080/15705850903105868>.
- Wolbers M.H.J., *Patterns of Labor Market Entry. A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries*, in «Acta Sociologica», 50(3), 2007, pp. 189-210.
- Wöss J., Reiff C., Gruber A., *Unemployment and Pensions Protection in Europe: The Changing Role of Social Partners. Country Report Austria*, in «OSE Research Paper», 24, 2016.

Collana Inequality: disuguaglianze e politiche sociali

1. *Dopo la città divisa. Il futuro dei quartieri genovesi tra vecchie e nuove disuguaglianze*, a cura di Stefano Poli, Sebastiano Tringali, 2019; ISBN 978-88-94943-57-3, e-ISBN (pdf) 978-88-94943-58-0.
2. Stefano Poli, Claudio Torrigiani, Alberto Pilotto, *Anziani in bilico. Fragilità e resilienza al tempo del Covid-19. Il Progetto PRESTIGE*, 2021; ISBN 978-88-3618-098-1, e-ISBN (pdf) 978-88-3618-099-8.
3. Paola Giannoni, *Condizione giovanile e disuguaglianze sociali in differenti modelli di welfare state. Un'analisi comparata tra i casi di Milano e Vienna*, 2025; ISBN 978-88-3618-306-7, e-ISBN (pdf) 978-88-3618-307-4.

Paola Giannoni è assegnista di ricerca presso l'Università di Genova, dove attualmente insegna Sociologia dell'infanzia. Ha conseguito il Dottorato Europeo in Scienze Sociali con un progetto di ricerca volto a valutare le politiche del lavoro per i giovani adulti, svolgendo un periodo di visiting presso il Dipartimento di Sociologia dell'Università di Vienna. Su questi temi ha pubblicato per collane internazionali, come *Research Perspectives in Global Youth* (Brill) e *Social Policy Review* (Policy Press).

Il volume intende approfondire i cambiamenti in atto nella condizione giovanile in Europa, in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro, indagando la declinazione delle politiche di contrasto alla disoccupazione promosse dall'Unione Europea in differenti regimi di welfare state e approfondendo le disuguaglianze sociali presenti a livello territoriale. Vengono pertanto esaminate le scelte strategiche dell'UE nella definizione delle politiche giovanili, presentando l'evoluzione della programmazione comunitaria e le sue prospettive future. Il volume confronta i principali modelli di welfare state presenti in letteratura, concentrandosi in particolare sul regime familistico italiano e su quello conservatore-corporativo austriaco, selezionando Milano e Vienna quali casi di studio. In particolare, tramite una prospettiva comparativa, vengono analizzate l'implementazione delle misure volte a favorire l'occupazione dei giovani adulti, le modalità di presa in carico dei destinatari, i livelli di integrazione dei servizi per l'impiego, nonché il monitoraggio e la valutazione degli interventi, mettendo in evidenza le disparità regionali nell'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

e-ISBN: 978-88-3618-307-4